Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 55 del 7 marzo 2001 - Serie generale

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA | **Roma - Mercoledì, 7 marzo 2001** | SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

N. 46

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

NUCLEO PER LA VALUTAZIONE DELLE NORME E DELLE PROCEDURE

CIRCOLARE 16 gennaio 2001, n. **1**.

Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

SOMMARIO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

NUCLEO PER LA VALUTAZIONE DELLE NORME E DELLE PROCEDURE

AVVERTENZA:

Questa Guida è stata predisposta dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (Nucleo), d'intesa con il Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL), con il supporto tecnico del Dipartimento della funzione pubblica (Ufficio per l'innovazione amministrativa nelle pubbliche amministrazioni, Progetto AIR), in collaborazione con il Dipartimento affari economici (DAE).

CIRCOLARI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

NUCLEO PER LA VALUTAZIONE DELLE NORME E DELLE PROCEDURE

CIRCOLARE 16 gennaio 2001, n. **1**.

Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

PRESENTAZIONE

Le regole servono. Consentono di tutelare interessi collettivi primari come la salubrità dell'ambiente o la sicurezza sui posti di lavoro così come garantiscono la concorrenzialità dei mercati. La complessità dei rapporti economici e sociali attribuisce un ruolo importante alla regolazione pubblica. Ma un eccessivo, o, comunque, un cattivo uso dello strumento regolatorio è dannoso. Produce costi ingiustificati per le imprese, per i cittadini, per le stesse istituzioni pubbliche. Alimenta la corruzione. Determina ingiustizie. Ingessa le attività economiche. Appesantisce l'azione delle amministrazioni pubbliche.

Del resto, troppe regole, o regole confuse e contraddittorie equivalgono, non di rado, a nessuna regola. E la giungla legislativa produce quasi sempre l'incertezza del diritto, anticamera dell'illegalità. Nella giungla legislativa, il cittadino onesto si smarrisce, il disonesto si arricchisce.

L'Italia è un paese che più di altri soffre le disfunzioni del proprio sistema di regolazione. E questo ritardo si riflette immediatamente sulla competitività delle imprese. Sulle iniziative delle organizzazioni *non profit*. Sulla capacità delle amministrazioni di rendere servizi e realizzare infrastrutture. Sull'attrazione di capitali esteri in Italia.

Migliorare la regolazione è dunque una condizione essenziale per modernizzare il paese. Ma in questo senso non basta intervenire per correggere di volta in volta singole disfunzioni causate da norme sbagliate, sorpassate, inutilmente invasive ed inutilmente rigide. Occorre modificare il processo di produzione delle regole, per far sì che l'attenzione ai costi della regolazione sia sistematica e continuativa.

L'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione rappresenta un passo avanti in questa direzione. Essa non costituisce uno strumento per spogliare di contenuti il dibattito che accompagna nelle diverse sedi istituzionali l'adozione delle decisioni regolatorie. Al contrario, l'analisi di impatto, da un lato, aumenta la consapevolezza di chi decide in merito agli effetti di ciascuna opzione regolativa. Dall'altro lato, è determinante per l'efficacia e la trasparenza dei rapporti tra le istituzioni pubbliche e i privati interessati alla decisione.

Il Ministro per la funzione pubblica
BASSANINI

1. LA SPERIMENTAZIONE DELL'AIR

1.1 INTRODUZIONE

In Italia l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è stata prevista dalla prima Legge di semplificazione, la n. 50 del 1999. L'AIR si inserisce in un'organica strategia di riforma del sistema della regolazione intrapresa negli ultimi anni. In questo contesto si è proceduto, innanzitutto, alla razionalizzazione ed allo snellimento dei procedimenti amministrativi, che hanno ormai assunto una cadenza annuale, scandita dalle leggi di semplificazione. In secondo luogo, è stato consolidato nel nostro ordinamento il ricorso a strumenti di semplificazione che comprendono la conferenza dei servizi, il silenzio assenso, gli sportelli unici e l'autocertificazione. In terzo luogo, è stato avviato un programma di riordino normativo che si propone di riorganizzare in testi unici la disciplina delle materie in cui la normativa è frammentaria e di difficile comprensione per i cittadini e gli operatori economici che ad essa devono fare riferimento. Infine, è stato costituito il Nucleo per la semplificazione, quale presidio per assicurare la qualità della regolazione.
L'AIR integra queste misure, caratterizzandosi come uno degli strumenti più innovativi e incisivi. Essa, insieme all'analisi tecnico-normativa (ATN), consente di impostare su nuove basi l'intero processo di predisposizione dei provvedimenti di regolazione. L'AIR serve a giudicare se un intervento è veramente indispensabile e, comunque, a indirizzare il regolatore verso soluzioni normative che siano il meno possibile onerose per chi è tenuto ad osservarle.

Nell'AIR le diverse opzioni regolative sono messe a confronto e tra esse viene considerata anche l'*opzione zero,* vale a dire la scelta di non modificare la situazione normativa esistente. Le opzioni rilevanti sono valutate sulla base dei loro costi e benefici, individuati in modo trasparente ed il più possibile rigoroso. Anche a tal fine, oltre che per rilevare le esigenze alle quali si riferisce la proposta di intervento, è prevista la consultazione dei diretti interessati.

L'AIR permette di individuare le domande rilevanti e di rispondere ad esse nel momento più adatto, che è quello della gestazione dello schema di provvedimento. Quando questo è in discussione nelle sedi politico-rappresentative, infatti, può essere troppo tardi per svolgere un'analisi rigorosa, perché il tempo stringe, o perché le posizioni di maggioranza e di opposizione sono ormai nettamente delineate. Ovviamente, l'AIR non può sostituirsi alla decisione politica del governo, del Parlamento, e in genere dei soggetti dotati di un potere regolativo.

L'analisi dell'impatto non è, da sola, condizione sufficiente per produrre norme migliori. Ne è tuttavia una condizione necessaria, come mostrano i risultati raggiunti da

altri paesi, dove l'AIR è oggi entrata nella prassi ordinaria seguita per la progettazione dei provvedimenti normativi. Tra i primi in Europa, il nostro paese si mette al passo con i sistemi più avanzati, facendo tesoro dell'esperienza da questi maturata.

L'introduzione dell'AIR in Italia avviene in modo graduale. Infatti, è stato deciso di avviare una fase sperimentale per affinare le metodologie, rendendole adatte al nostro contesto istituzionale, e per consentire alle amministrazioni di attrezzarsi per rispondere a questa nuova esigenza.

L'obiettivo della attività di sperimentazione è di creare le condizioni migliori affinché questa importante innovazione entri nella prassi delle amministrazioni. Questa Guida è uno degli strumenti di supporto che sono stati predisposti per assistere gli operatori coinvolti in tale attività. Essa illustra i passaggi logici in cui si articola l'AIR e fornisce schemi concettuali e indicazioni metodologiche da seguire. Inoltre, sarà realizzata una formazione mirata dei funzionari incaricati di effettuare l'AIR nelle singole amministrazioni centrali. Infine, sarà attivato un servizio di help-desk, con la funzione di fornire suggerimenti operativi sui singoli provvedimenti inclusi nel programma di sperimentazione, che riguarderà un numero limitato di casi.

Con la sperimentazione si avviano un lavoro comune ed un confronto, che saranno occasione di arricchimento professionale per tutti i soggetti coinvolti e, ad un tempo, esperienza sul campo da utilizzare per definire metodologie ritagliate sulla specificità delle nostre istituzioni.

1.2 COS'E' L'AIR

L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) è un insieme di attività che le amministrazioni realizzano nel corso della progettazione di atti di regolazione, normativi e non. Essa serve a verificare *ex ante* l'opportunità di una regolamentazione ovvero a valutarne, in termini di vantaggi e svantaggi, di benefici e costi, gli effetti sull'organizzazione ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese. L'utilizzo dell'AIR consente di costruire e rafforzare le proposte di regolamentazione, grazie anche al ricorso a forme di consultazione, in vista del confronto che su tali proposte potrà avvenire nelle sedi istituzionali appropriate.

Se utilizzata con modalità adeguate, l'AIR razionalizza il processo di formazione degli atti di regolazione, concentrando l'attenzione sui loro effetti. Il radicamento dell'AIR nella prassi amministrativa può fornire la base informativa necessaria alla formulazione di politiche pubbliche efficaci e allo stesso tempo accettabili per i cittadini e per le imprese. La comparazione fra le diverse opzioni regolatorie che l'AIR impone di considerare rappresenta un importante processo di apprendimento per le istituzioni politiche ed amministrative. Non da ultimo, l'AIR può arricchire l'istruttoria legislativa parlamentare e migliorare i rapporti fra governo, amministrazione, cittadini ed imprese.

L'AIR garantisce trasparenza all'attività di progettazione regolativa, poiché la razionalità della soluzione prescelta è resa verificabile mediante le relazioni di accompagnamento previste dalla direttiva d.P.C.M. 27 marzo 2000 [1] (d'ora in avanti direttiva). Mentre le attività svolte nella fase preliminare dell'istruttoria giustificano la scelta dell'opzione oggetto dell'atto, le attività svolte nella fase finale danno conto delle operazioni, analisi, simulazioni, consultazioni e valutazioni effettuate dall'amministrazione nel definire l'opzione preferita.

L'AIR è dunque parte integrante e significativa della progettazione normativa e si combina con altre attività che devono essere effettuate dalle amministrazioni in ordine alla predisposizione dello schema dell'atto, cioè l'Analisi tecnico-normativa (ATN) - anch'essa disciplinata dalla direttiva - e la nota di quantificazione degli oneri finanziari, ove necessaria. Vi sono forti interconnessioni tra AIR e ATN, soprattutto per quanto concerne la compatibilità comunitaria e la coerenza con il quadro normativo esistente e gli indirizzi generali, quali la libertà di concorrenza e l'apertura dei mercati.

---

[1] Pubblicata sulla G.U. 23 maggio 2000.

Nei confronti dell'introduzione dell'AIR vengono comunemente sollevate alcune obiezioni.

La prima è che l'AIR non basta per produrre buona regolazione. In effetti, l'AIR non è una condizione sufficiente per definire buone politiche pubbliche. Ma, come è noto, l'informazione ha un ruolo importante nel miglioramento della qualità dei provvedimenti regolativi. Quindi, l'AIR aiuta a individuare e chiarire quali sono i fattori rilevanti per le decisioni attraverso l'utilizzo di dati in grado di far emergere i vantaggi e gli svantaggi, cioè i benefici e i costi, derivanti da un determinato provvedimento.

La seconda obiezione è che l'AIR sostituirebbe la decisione politica democratica con meccanismi tecnocratici. In realtà, la corretta effettuazione dell'AIR non precostituisce la scelta regolativa. Piuttosto essa mette il soggetto responsabile nella condizione di decidere in modo più informato, prendendo atto di alcuni fondamentali dati e stime sull'impatto probabile. A tali condizioni, non solo l'AIR non si sostituisce alle decisioni, ma rappresenta un importante fattore di miglioramento della loro qualità.

La terza obiezione è che l'AIR è troppo difficile, specie per le pubbliche amministrazioni italiane. L'AIR richiede certamente sia uno sforzo di apprendimento di concetti e tecniche, sia un modo differente di concepire la formulazione di interventi regolativi. L'AIR aspira alla rilevazione e alla quantificazione il più possibile sistematica degli effetti attesi. In essa devono essere indicati i criteri di valutazione adottati e gli eventuali limiti nella quantificabilità dei costi e dei benefici. Laddove la quantificazione non risulti possibile o ragionevole, infatti, sarà sufficiente una valutazione qualitativa dei pro e dei contro delle opzioni alternative, accompagnata dalla necessaria esplicitazione delle ipotesi adottate.
Una buona parte dell'AIR, e cioè quella riguardante l'analisi preliminare, richiede soprattutto buon senso nel definire le possibili opzioni e gli strumenti per raggiungere un obiettivo, oltre alla comprensione di ciò che è possibile sul piano amministrativo. Le analisi più complesse della fase conclusiva comportano maggiore impegno, ma bisogna tenere presente che la consultazione dei destinatari può consentire l'ottenimento tanto di necessarie conoscenze specifiche, quanto di un maggiore consenso per l'intervento. Nel tempo, il processo di costruzione delle analisi di impatto aiuterà a definire e costruire le basi informative appropriate.
Proprio per tenere conto delle inevitabili difficoltà connesse con l'introduzione di questo nuovo strumento è stato previsto un periodo di sperimentazione nel quale le amministrazioni saranno assistite nello svolgimento dell'AIR dalla Presidenza del Consiglio. Inoltre, la sperimentazione consentirà di mettere meglio a fuoco le condizioni indispensabili per dare piena operatività a questo strumento.

1.3 L'AIR E LA PROGETTAZIONE NORMATIVA

Nella fase preliminare dell'istruttoria, l'AIR contribuisce ad individuare gli elementi necessari per una scelta consapevole dell'opzione regolatoria idonea al conseguimento delle finalità prefissate.
Ai fini dell'AIR, l'amministrazione - avvalendosi anche di forme di consultazione idonee - dovrà effettuare le seguenti operazioni:

- definire l'ambito dell'intervento;
- rilevare le esigenze sociali, economiche e giuridiche che motivano l'intervento;
- individuare gli obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo dell'intervento;
- elaborare le opzioni regolatorie e le opzioni alternative alla regolamentazione;
- individuare i presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali delle opzioni rilevanti;
- individuare le aree di criticità correlate all'intervento;
- valutare in termini conclusivi le opzioni attuabili e selezionare quella preferibile;
- individuare lo strumento tecnico-normativo più appropriato;
- documentare le attività svolte.

Nella fase conclusiva dell'istruttoria, l'AIR serve ad approfondire gli effetti attesi dell'**opzione preferita** sulle strutture amministrative e sulle categorie di soggetti direttamente ed indirettamente coinvolti. Il risultato di tale attività costituisce uno degli elementi in base ai quali verrà decisa l'opportunità dell'intervento. L'amministrazione, quindi, dovrà realizzare le seguenti ulteriori operazioni:

- definire in modo puntuale l'ambito dell'opzione preferita;
- definire in modo puntuale gli obiettivi e i risultati attesi;
- individuare una appropriata metodologia di analisi;
- valutare gli effetti sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni;
- valutare l'impatto sui destinatari;
- documentare le attività svolte.

Le operazioni relative ad ogni fase dovranno essere svolte e documentate seguendo l'articolazione delle schede riportate rispettivamente negli allegati B (**scheda preliminare**) e C (**scheda finale**) della direttiva.
La scheda preliminare dovrà essere trasmessa al DAGL e al Nucleo prima della predisposizione dello schema di atto normativo. La scheda finale, insieme a quella preliminare, accompagnerà lo schema di atto normativo lungo l'*iter* di approvazione previsto.
Ciascuna scheda dovrà essere preceduta da una **sintesi** finalizzata ad illustrarne i principali contenuti, così da rendere immediatamente utilizzabili i risultati dell'analisi.

1.4 IL PROGRAMMA DI SPERIMENTAZIONE

Programmare gli interventi

La direttiva prevede che sia redatto un programma annuale degli interventi regolativi che ciascuna amministrazione intende promuovere (c.d. **agenda**). Esso ha una articolazione quadrimestrale che consente aggiustamenti in corso d'opera, sulla base dei consuntivi effettuati alle scadenze intermedie.

Il programma dovrà indicare le ragioni politiche che motivano l'intervento ed i vincoli normativi che ne limitano la realizzazione. Inoltre, occorre indicare eventuali obblighi di emanazione delle normative (di livello legislativo o regolamentare), derivanti da previsioni legislative.

Per ogni intervento ritenuto necessario vanno preliminarmente identificati, in via di prima approssimazione:
- l'impatto politico, cioè la capacità di attuare in misura più o meno considerevole gli obiettivi programmatici di settore;
- l'impatto socio-economico, cioè la capacità di incidere su una platea di destinatari rilevante per consistenza numerica e/o per rilevanza qualitativa.

La scelta di inserire un intervento nell'**agenda** deve tenere conto delle risorse disponibili di personale e di mezzi per attuare il processo normativo, evitando congestioni nell'afflusso dei provvedimenti al Consiglio dei Ministri.

Organizzare l'attività

La direttiva impone un adeguamento delle strutture amministrative che la devono attuare. Infatti, l'AIR richiede la costruzione di sistemi informativi, nonché l'applicazione di metodologie per le quali non sempre le amministrazioni sono sufficientemente attrezzate.
Sebbene eventuali modelli di riorganizzazione potranno essere definiti solo al termine della sperimentazione, è possibile indicare fin da ora alcune linee guida per agevolare lo svolgimento dell'AIR da parte degli uffici legislativi[3]

Sul piano operativo, è bene che le attività di analisi siano effettuate sempre e comunque con il diretto coinvolgimento degli uffici competenti, che di norma sono in grado di raccogliere ed elaborare i dati necessari.

---

[3] Ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. d), d.lg. n. 300/1999, l'organizzazione del settore giuridico-legislativo degli uffici di diretta collaborazione con il ministro deve infatti avvenire in modo da assicurare: "il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento, l'elaborazione di testi normativi del Governo garantendo la valutazione dei costi della regolazione, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione della normativa, la cura dei rapporti con gli altri organi costituzionali, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato"

A tal fine, occorre realizzare il pieno coordinamento fra gli uffici legislativi e quelli operativi (dipartimenti, direzioni generali) sulla base dei seguenti criteri di massima:

a) individuazione dei funzionari dell'ufficio legislativo *stabilmente* addetti all'analisi, che dispongano di specifiche competenze e capacità necessarie per effettuare analisi e valutazioni economiche;
b) designazione da parte degli uffici di livello dirigenziale generale di uno o più funzionari competenti nelle materie da regolare, che collaborino *stabilmente* con l'ufficio legislativo;
c) partecipazione dei dirigenti preposti ai dipartimenti o direzioni generali, in aggiunta ai funzionari di cui alla lett. b), nella formazione dell'**agenda**.

Per accrescere le proprie capacità operative, l'amministrazione potrà ricorrere all'ausilio di ulteriori funzionari dotati della competenza tecnica richiesta nel caso concreto, nonché di esperti esterni o appartenenti ad altre amministrazioni ovvero ad enti pubblici ad alta qualificazione tecnica.
Nelle materie in cui esistono attribuzioni ripartite o complementari tra diverse amministrazioni, è essenziale ricercare il coordinamento tra di esse.
Sarà infine indispensabile, come già sottolineato, procedere, nel corso della sperimentazione, alla costruzione di idonei sistemi informativi di supporto alle attività di valutazione.

Programmare la sperimentazione

In questa fase, ciascuna amministrazione dovrà indicare al DAGL *non più di cinque interventi* normativi tra quelli che le amministrazioni ritengono essere maggiormente significativi. Solo sulla base dell'esperienza realizzata, sarà possibile definire **soglie o parametri di applicabilità.** Al termine della sperimentazione, il DAGL, anche su proposta del Nucleo, potrà fornire direttive circa i casi nei quali le amministrazioni potranno richiedere "motivatamente di non effettuare l'AIR" (punto 7, seconda parte, della direttiva).

Nel periodo di sperimentazione, gli interventi che le amministrazioni indicheranno per l'AIR saranno limitati ai casi per i quali sia prevista l'adozione di atti normativi: resteranno pertanto esclusi gli interventi di regolamentazione amministrativa (bandi, circolari, etc.).

Valutare la Sperimentazione

Al termine della sperimentazione ciascuna amministrazione dovrà predisporre a cura del responsabile della redazione dell'AIR un *report* di autovalutazione sull'attività svolta da trasmettere al Nucleo. Le valutazioni in esso contenute dovranno riguardare le risorse umane e tecnologiche adoperate, le fonti informative utilizzate, le metodologie di valutazione a cui si è fatto ricorso, i risultati conseguiti, le criticità incontrate e gli strumenti di supporto forniti ad esso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Sulla base di queste valutazioni il Nucleo redigerà una relazione sugli esiti complessivi della sperimentazione.

2. L'AIR NELLA FASE PRELIMINARE

2.1 DEFINIRE L'AMBITO DI INTERVENTO

Per avviare la progettazione di un intervento, l'amministrazione dovrà preliminarmente definirne l'ambito di operatività, in particolare dovrà delimitare i **confini oggettivi** e **soggettivi** entro i quali esso esplicherà prevedibilmente i propri effetti.

Quanto ai **confini oggettivi**, l'amministrazione potrà limitarsi a considerare:
- le attività interessate dall'intervento;
- l'ambito territoriale di riferimento;
- il settore di attività economica [4]

I **confini soggettivi** riguardano le categorie di attori economici e sociali sulle quali l'intervento produrrà effetti, nonché le amministrazioni pubbliche che chiamerà in causa.

L'amministrazione dovrà distinguere i **soggetti destinatari diretti** (da menzionare esplicitamente nell'intervento normativo) dai **soggetti coinvolti**, vale a dire le categorie socio-economiche e le istituzioni comunque interessate dalla regolamentazione e dai suoi effetti.

Le categorie dei destinatari indiretti (privati o pubblici) potrebbero risultare estremamente numerose, poiché ciascuna azione provoca una concatenazione di effetti tra le categorie sociali, raggiungendo a volte destinatari distanti dai soggetti sui quali è previsto l'impatto diretto. In questo caso, l'amministrazione considererà *soltanto* i destinatari indiretti sui quali siano prefigurabili effetti non trascurabili dell'azione normativa, con una sintetica motivazione della scelta.

ESEMPIO
Se una norma sulla sicurezza sul lavoro che richiede una modifica di comportamenti menziona (specificamente o genericamente, attraverso espressioni quali: "tutti coloro che hanno comunque normalmente accesso nei locali ove si svolge l'attività lavorativa") i fornitori, i consumatori o altri soggetti che occasionalmente frequentano la sede lavorativa, queste categorie di soggetti verranno considerate come destinatari diretti della norma. In mancanza della menzione, verranno considerati invece come destinatari indiretti.

[4] Se ciò risulta agevole, in questa fase può essere riportata una indicazione anche approssimativa della dimensione economica (fatturato, *export*) e della localizzazione territoriale del settore di attività interessato. Altrimenti, tali aspetti saranno approfonditi nella scheda finale.

Per quanto riguarda le **amministrazioni pubbliche**, queste dovranno essere distinte con riferimento a:

- amministrazioni attuatrici, da distinguere in amministrazioni esplicitamente menzionate (*direttamente interessate*) e amministrazioni comunque coinvolte (*indirettamente interessate*) dall'implementazione, gestione e/o controllo dell'intervento;
- amministrazioni destinatarie, identificate dall'intervento in quanto organizzazioni le cui condotte vanno modificate (*destinatarie dirette*) e quelle sulle quali l'intervento avrà comunque un effetto (*destinatarie indirette*).

L'elenco delle amministrazioni deve comprendere sia i casi di *nuova inclusione* (amministrazioni non contemplate dalla normativa precedente), sia quelli di *esclusione* (amministrazioni contemplate dalla normativa precedente, che invece verrebbero escluse dall'intervento ipotizzato). L'individuazione delle amministrazioni interessate sarà effettuata tenendo conto dell'esigenza di individuare il livello regolativo ottimale e di rispettare le competenze di tutti i livelli di governo.

NOTA PER LA REDAZIONE
Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda preliminare intitolata:
"*Ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti*"
(lettera a) - Allegato B: Scheda preliminare – DIRETTIVA).

2.2 RILEVARE LE ESIGENZE

L'intervento deve essere motivato da specifiche esigenze (sociali, economiche e giuridiche). Pertanto, l'amministrazione dovrà registrarle, distinguendo quelle individuate autonomamente da quelle prospettate da altre amministrazioni e soggetti, manifestate pubblicamente o rilevate tramite consultazioni [5]

La motivazione dell'intervento deve possibilmente tenere conto delle aspettative dei soggetti pubblici e privati interessati, anche eventualmente differenziandole da quelle alle quali l'intervento dovrebbe dare risposta ad avviso dell'amministrazione proponente. Tra le diverse esigenze prospettate, l'amministrazione individuerà quelle che appaiono prevalenti e che pertanto giustificano l'avvio della progettazione di un intervento.

[5] Se esistono già documenti, ó sono state effettuate spontaneamente manifestazioni, petizioni, richieste, sollecitazioni e dichiarazioni di insoddisfazione da parte delle categorie interessate, in questa fase la consultazione può essere anche evitata o limitata a singole categorie che siano state assenti o poco visibili nel dibattito pubblico sul problema oggetto di intervento.

Le esigenze devono essere registrate possibilmente in termini specifici, quantitativi (oltre che qualitativi) e controllabili: se i dati utilizzati non sono controllabili, l'amministrazione dovrà usare particolare cautela nel prenderli in considerazione nelle tappe successive.

> **ESEMPIO**
> La descrizione di un'esigenza nei termini: "ad avviso del sindacato *x* vi sono troppe patologie derivanti dall'uso massiccio delle tecnologie informatiche" appare troppo generica. L'amministrazione dovrebbe essere in grado di circostanziarla ulteriormente, ad esempio nel modo seguente: "il sindacato *x* ha riportato che, sulla base di un'indagine effettuata dalla impresa *y* con la metodologia *m* nei comparti produttivi *a*, *b* e *c*, su un ammontare totale di *k* lavoratori che fanno uso del computer per almeno cinque ore al giorno, si riportano le patologie *d*, *e* ed *f* con la frequenza *r*"

Quando un provvedimento, come nell'esempio precedente, è inteso ad evitare un **rischio**, si dovrà concludere la trattazione del problema oggetto di intervento con una stima probabilistica del rischio a carico dei destinatari. Il rischio o i rischi devono essere pertanto specificamente individuati e, laddove possibile, quantificati, riferendo anche in questo caso la stima a dati attendibili e a fonti accreditate, ovvero comunque specificando il percorso logico seguito.

Si è detto che già in questa fase preliminare una delle modalità più significative per l'individuazione delle esigenze è rappresentata dal ricorso alla **consultazione**. Essa permette all'amministrazione di agevolare l'acquisizione di due tipologie di informazioni significative:

- la rilevazione e l'approfondimento delle esigenze;
- l'individuazione e l'eventuale qualificazione e quantificazione delle categorie di costi e benefici dei potenziali destinatari dell'intervento.

Occorre chiarire che la consultazione non è destinata ad acquisire dai soggetti interessati (soggetti destinatari diretti e soggetti coinvolti) un giudizio su un definito intervento normativo, né ad instaurare con essi un rapporto di tipo rappresentativo-negoziale. Invece, la consultazione è uno strumento per rilevare le percezioni e le valutazioni sia dei diretti destinatari (e non delle loro rappresentanze), sia di testimoni privilegiati, circa la natura, l'entità e la distribuzione sociale, temporale e spaziale dei costi e dei benefici. Per l'illustrazione delle possibili tecniche di consultazione, si rinvia all'Appendice 2.

> **NOTA PER LA REDAZIONE**
> Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda preliminare intitolata:
> "*Esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo*"
> (lettera b) - Allegato B: Scheda preliminare - DIRETTIVA).

2.3 INDIVIDUARE GLI OBIETTIVI

Partendo dalle esigenze identificate, l'amministrazione dovrà individuare e definire gli **obiettivi** dell'intervento, che sono da distinguere in **generali** e **specifici.**

Gli **obiettivi generali** sono quelli diretti al soddisfacimento delle esigenze e delle aspettative rilevate. Gli **obiettivi specifici** si pongono in relazione di strumentalità rispetto ad un obiettivo generale.

ESEMPIO
Dato un obiettivo *generale* quale la riduzione degli incidenti e delle malattie riconducibili agli ambienti di lavoro, un obiettivo *specifico* dello stesso provvedimento potrebbe essere l'effettivo utilizzo, in tutti i cantieri edili, di elmetti protettivi per i lavoratori ed eventuali visitatori oppure l'installazione di transenne protettive sui ponteggi.

In questa fase potranno anche essere indicati in via generale ed approssimativa i risultati attesi del possibile intervento, fissando la **dimensione temporale** del loro conseguimento.
I risultati attesi, come si vedrà meglio in seguito, rappresentano la formulazione quantitativa degli obiettivi.

NOTA PER LA REDAZIONE
Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda preliminare intitolata: "*Obietti generali e specifici, immediati e di medio-lungo periodo*" (lettera c) - Allegato B: Scheda preliminare - DIRETTIVA).

2.4 ELABORARE E SELEZIONARE LE OPZIONI

Individuati gli obiettivi, l'amministrazione dovrà considerare le diverse opzioni di intervento, e cioè le diverse modalità possibili per il loro raggiungimento.
L'amministrazione dovrà formulare ed esaminare soltanto le opzioni ritenute plausibili, pertinenti ed attuabili.

Tra le diverse ipotesi di intervento, l'*opzione nulla* (c.d. opzione zero) consiste nel non avanzare alcuna nuova proposta di regolazione, mantenendo così la situazione normativa esistente.
Essa riveste un ruolo di particolare importanza in considerazione del fatto che non sempre un nuovo intervento pubblico è realmente conveniente. Se una disciplina regolativa è *già vigente* l'opzione zero consiste nel mantenimento di tale disciplina, eventualmente migliorandone l'applicazione.

Le altre opzioni prevedono un grado di coinvolgimento differenziato sia per le amministrazioni interessate che per i destinatari. Inoltre, diverse tipologie di opzioni possono essere presenti nel medesimo intervento.
In base al grado di interferenza con le condotte dei destinatari, esse sono classificabili nel modo seguente:
- *opzione di deregolamentazione* e *semplificazione*, quando si eliminano o si modificano (rendendole meno costose da applicare per i destinatari) norme già esistenti;
- *opzioni volontarie*, nelle quali non è previsto alcun tipo di sanzione;
- *opzioni di autoregolazione*, quando l'amministrazione e, talora, anche la fissazione delle norme spetta alle organizzazioni dei soggetti le cui condotte vanno modificate;
- *opzioni di incentivo* ovvero *che simulano il meccanismo del mercato* (cd. *opzioni quasi-mercato*), quando alla condotta da modificare corrisponde un prezzo, che viene pagato almeno in parte da una autorità pubblica, nel caso del sussidio o di altre forme di agevolazione economica, ovvero dal privato, in casi come le tasse ambientali o l'acquisto di diritti di inquinare;
- *opzioni di regolazione tramite informazione*, quando la condotta dei destinatari diretti viene modificata soltanto tramite l'obbligo di rendere palesi certe informazioni sull'attività medesima;
- *opzioni di regolazione diretta*, quando la modificazione della condotta avviene in modo coercitivo.

Per l'illustrazione delle tipologie di opzioni si rinvia all'Appendice 1.

L'amministrazione dovrà quindi esaminare le opzioni possibili ed effettuare una prima scelta tra esse (poiché non tutte possono essere idonee al caso specifico), selezionando quelle **rilevanti** rispetto alla situazione ed agli obiettivi che desidera perseguire.

NOTA PER LA REDAZIONE
Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda preliminare intitolata:
"*Opzioni alternative alla regolazione e opzioni regolatorie*"
(lettera f) - Allegato B: Scheda preliminare - DIRETTIVA).

2.5 INDIVIDUARE I PRESUPPOSTI DELLE OPZIONI

Selezionate le opzioni rilevanti, l'amministrazione dovrà prendere in esame le condizioni necessarie per la realizzazione di ciascuna di esse, vale a dire i suoi presupposti *organizzativi e finanziari*, che riguardano le amministrazioni, nonché quelli *economici* e *sociali*, che riguardano i cittadini e le imprese.

Dovranno quindi essere effettuate, anche molto sinteticamente, tante verifiche dei presupposti quante sono le possibili opzioni alternative selezionate.

Per quanto riguarda l'individuazione dei presupposti organizzativi e finanziari di ciascuna opzione, l'amministrazione effettuerà innanzitutto *una rilevazione della struttura organizzativa attuale* (propria e delle altre amministrazioni interessate) e delle *risorse finanziarie disponibili.*
Ciò fatto, si dovrà confrontare tale quadro organizzativo e finanziario con i presupposti individuati per ciascuna opzione, facendo emergere gli aspetti differenziali, che rappresentano l'insieme degli adeguamenti necessari per la realizzazione delle singole opzioni.
Il differenziale costituisce un elemento rilevante ai fini della scelta dell'opzione da sottoporre alla fase conclusiva di valutazione dell'impatto.
Per quanto possibile, l'amministrazione ricondurrà il differenziale nei **presupposti organizzativi** ad una quantificazione delle **risorse** (finanziarie, umane, formative, etc.) **necessarie**.
Per le modalità di individuazione dei presupposti organizzativi di ciascuna opzione, si rinvia all'Appendice 3.

Quanto ai presupposti economici e sociali di ciascuna opzione, l'amministrazione dovrà verificare quali siano effettivamente presenti e se da essi non derivino ulteriori conseguenze negative di vaste dimensioni su uno o più settori di attività economica o di interesse sociale (ambiente, minoranze, identità etniche o religiose, etc.), anche non direttamente considerati nella rilevazione e valutazione delle esigenze.

Inoltre, se dall'adozione del provvedimento si prevedono ricadute significative ed effetti indesiderabili, ciò andrà rilevato in questa sede e poi analizzato quale criticità nella fase successiva.

Invece, un presupposto positivo o quanto meno una condizione che favorisce l'efficacia del provvedimento, è l'esistenza di una favorevole disposizione ad agire degli attori economici e sociali.

ESEMPIO

Se si prescrive di rinunciare ad un certo tipo di energia o di macchinario, energie e macchinari alternativi devono essere concretamente disponibili, e il loro utilizzo deve essere compatibile con la struttura dei costi prevalente nelle imprese del settore. Oppure, se si ha un mercato amministrato, nel senso che l'accesso al medesimo è ristretto e le tariffe dei beni e dei servizi sono fissate d'autorità, la liberalizzazione richiede che nuovi concorrenti siano effettivamente pronti ad entrare in tale mercato, affinché i prezzi non contengano rendite non giustificate per i produttori, ovvero l'imposizione di determinati *standards*, tali da escludere l'impiego di certi macchinari, materie prime, fonti di energia, potrebbe penalizzare specifici produttori o aree geografiche. Ancora, il successo di un provvedimento riguardante la raccolta differenziata dei rifiuti sarà assai più agevole se i cittadini hanno già una sensibilità ambientalista, o sono stati appositamente sollecitati a comprendere l'importanza della raccolta differenziata, abituandosi di conseguenza all'idea di sopportare il relativo onere.

Un supporto importante per l'individuazione dei presupposti economici e sociali delle opzioni rilevanti è rappresentata dal ricorso alla **consultazione** dei soggetti interessati, per le cui modalità si rinvia all'Appendice 2.

> NOTA PER LA REDAZIONE
> Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda preliminare intitolata:
> "*Presupposti relativi alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale*"
> (lettera d) - Allegato B: Scheda preliminare - DIRETTIVA).

2.6 ESAMINARE LE CRITICITA'

Dopo avere confrontato il quadro organizzativo, finanziario, economico e sociale attuale con i relativi presupposti di ciascuna opzione rilevante, ed averne così individuato i differenziali, l'amministrazione procederà all'esame di questi per ciascuna opzione e contrassegnerà come **criticità** gli aspetti che riterrà difficilmente superabili con costi accettabili.
La presenza di criticità e il grado di queste (basso, medio-alto, non superabile) qualifica come ***attuabili***, ***difficoltosi*** **o** ***non realizzabili*** gli adeguamenti necessari per la realizzazione di ciascuna opzione rilevante. L'amministrazione correderà pertanto ciascuna opzione di una valutazione delle criticità, ai fini del successivo confronto tra le opzioni.

Scartate le opzioni che richiedano adeguamenti non realizzabili, andranno valutate con attenzione quelle che comporterebbero adeguamenti difficoltosi e rimarranno così selezionate le sole **opzioni attuabili**.

> NOTA PER LA REDAZIONE
> Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda preliminare intitolata:
> "*Aree di criticità*"
> (lettera e) - Allegato B: Scheda preliminare - DIRETTIVA).

2.7 VALUTARE LE OPZIONI ATTUABILI

A questo punto l'amministrazione procederà a valutare le opzioni giudicate **attuabili**, individuandone vantaggi e svantaggi per i destinatari.

Per quanto possibile, l'amministrazione dovrà:
- elencare le varie categorie di costi e benefici attesi per ciascuna opzione attuabile (eventualmente utilizzando le classificazioni indicate nell'Appendice 4);
- valutare in via preliminare, di norma quantitativamente, i costi e i benefici più significativi per i soggetti destinatari.

Un supporto importante per l'individuazione da parte dell'amministrazione dei costi e benefici diretti ed indiretti associati alle diverse opzioni è rappresentata dal ricorso alla **consultazione**, per le cui modalità si rinvia all'Appendice 2.

Vantaggi e svantaggi di ciascuna opzione potranno essere espressi in termini quantitativi, purché sussista uniformità di criterio, così da assicurare la possibilità di un confronto [6]

In particolari casi, qualora i benefici dell'intervento risultino equivalenti per ogni opzione, l'amministrazione potrà focalizzare lo sforzo analitico limitandosi alla sola esplicitazione quantitativa dei costi per i destinatari diretti (costi di conformità); sarà allora ammesso spostare l'attenzione dell'analisi sul solo differenziale di costi tra le diverse opzioni.
Nei casi in cui dati ed elementi quantitativi risultino particolarmente deficitari, la valutazione ricorrerà anche ad un piano di giudizio a forte contenuto qualitativo. Comunque, il ricorso a criteri qualitativi dovrà essere condotto in modo da assicurare:
- che i vantaggi e gli svantaggi di ogni opzione siano tra loro confrontabili;
- che vantaggi e svantaggi di un'opzione siano confrontabili con vantaggi e svantaggi delle altre opzioni;
- che siano individuabili le opzioni *dominate* (opzioni per le quali gli svantaggi siano sistematicamente superiori a quelli di altre opzioni, a parità di vantaggi, ovvero i vantaggi siano sistematicamente inferiori a quelli di altre opzioni, a parità di svantaggi).

ESEMPIO

Nell'ipotesi di un intervento che preveda l'abbattimento del rumore lungo una strada in un centro abitato, l'opzione consistente nella costruzione di barriere insonorizzanti ai lati della carreggiata presenta un vantaggio per un certo numero di individui, che beneficeranno del provvedimento. Il vantaggio per ciascuno di essi rimarrà espresso in termini solo qualitativi quando non sia possibile attribuire un valore quantitativo al miglioramento della qualità della vita di tali individui.
Tuttavia, tale vantaggio sarà comunque confrontabile con quello ottenuto con un'altra opzione di intervento (ad es. costruzione di dossi artificiali che rallentano la velocità dei veicoli sul tratto in questione), che produca a propria volta un abbattimento del rumore (in misura eguale, ovvero diversa, ma confrontabile).

[6] Il livello di approfondimento e di dettaglio della suddetta analisi deve essere stabilito tenendo conto che la direttiva richiede una valutazione analitica e quantitativa dell'impatto sui soggetti destinatari *solo per la scheda finale.*

In tal modo, l'amministrazione avrà formulato il quadro relativo allo stato di ciascuna opzione - comprensivo di elementi di confronto sia quantitativi, sia qualitativi - all'interno del quale dovrà essere assunta la decisione del soggetto politico o amministrativo (a seconda dei casi) in ordine all'opzione da preferire [7]

La valutazione delle opzioni attuabili conduce all'individuazione, tra queste, dell'opzione **preferita** (la cui analisi potrà essere approfondita nella successiva fase di AIR) e su questa base alla predisposizione dello schema di atto normativo.

Per decidere l'eventuale prosecuzione dell'analisi e l'entità delle risorse da destinarvi può essere opportuno effettuare una valutazione dei soli **costi** per i destinatari diretti e indiretti dell'opzione preferita. Tale valutazione andrebbe finalizzata a classificare i costi per i destinatari in une delle seguenti tre categorie: costi **lievi**, **medi** o **elevati**. A titolo orientativo, una proposta ha un costo **lieve** se determina oneri non significativi per la loro entità[8] e distribuiti **uniformemente** sui destinatari. In questo caso andrebbe richiesta al DAGL, e per conoscenza al Nucleo, l'esenzione dalla prosecuzione dell'AIR. I costi possono essere considerati **medi** se la loro entità per il singolo è più significativa, o anche se il numero dei soggetti che ne sono colpiti è molto elevato, rispetto all'eventualità precedente[9] In tale caso, l'amministrazione può chiedere l'esenzione dalla prosecuzione dell'AIR, motivando la richiesta con considerazioni di ordine qualitativo attinenti ai benefici. Infine, i costi sono **elevati** quando si diffondono su grandi platee di destinatari, o risultano di notevole entità, anche se concentrati su gruppi meno vasti[10] Ciò richiede una approfondita ed esaustiva identificazione di tutti i rilevanti costi e benefici attesi.

NOTA PER LA REDAZIONE
Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda preliminare intitolata: "*Opzioni alternative alla regolazione e opzioni regolatorie*" (lettera f) - Allegato B: Scheda preliminare - DIRETTIVA).

[7] La distribuzione nel tempo di vantaggi e svantaggi per i destinatari non è indifferente ai fini dell'analisi, e va quindi guardata con particolare attenzione: consentire un orizzonte più o meno ampio può *invertire* il bilancio tra le due categorie di effetti. Qualora a svantaggi immediati facciano fronte vantaggi attesi solo nel lungo periodo, un'analisi di breve/medio periodo porterebbe a considerare gli svantaggi come complessivamente prevalenti, mentre un'analisi di lungo periodo potrebbe condurre al risultato opposto.

[8] Ad esempio, se tali costi, relativamente ai primi 5 anni di applicazione del provvedimento, non incidono che in misura infinitesimale sul tenore di vita dei cittadini interessati o, riferendosi a una larga parte della popolazione (ad esempio, categorie di consumatori o di utenti di servizi, o categorie di privati cittadini che svolgono certe attività, ovvero popolazioni di residenti in aree di dimensione almeno regionale) essi sono non superiori a 100 miliardi di lire.

[9] Ad esempio, se tali costi, relativamente ai primi 5 anni di applicazione del provvedimento, non incidono in misura significativa sul tenore di vita dei soggetti interessati o, riferendosi a una larga parte della popolazione, essi siano compresi tra 100 e 500 miliardi.

[10] Ad esempio, se tali costi, relativamente ai primi 5 anni di applicazione del provvedimento, superino i 500 miliardi, ovvero rendano impossibile o non redditizia la prosecuzione da parte dei destinatari della propria attività.

2.8 INDIVIDUARE LO STRUMENTO TECNICO-NORMATIVO APPROPRIATO

Sulla base della scelta dell'opzione preferita, quando si ritenga di intervenire sulla disciplina normativa, l'amministrazione dovrà individuare lo strumento normativo più funzionale all'inserimento della nuova disciplina nell'ordinamento giuridico, utilizzando la gamma di possibilità che l'attuale assetto delle fonti offre.

In particolare, dovrà valutare:

1) La necessità di una normativa di rango primario. La scelta sarà guidata da una valutazione dell'autorità politica, ovvero da vincoli del sistema vigente. In primo luogo, da vincoli costituzionali (presenza di riserva di legge, incidenza sui diritti di cui alla Parte Prima della Costituzione, rispetto delle autonomie, etc.). In secondo luogo, dal regime degli atti preesistenti che disciplinano la materia o parte di essa.
Su questo punto, l'amministrazione dovrà valutare l'opportunità di ricorrere - in base ai contenuti del provvedimento in formazione - a deleghe legislative ovvero alla delegificazione di cui all'art. 17, comma 2 e 4 bis, della L.400/1988.
A tale riguardo, si sottolinea la necessità che sia valorizzato al massimo l'attuale indirizzo, che privilegia il ricorso a fonti secondarie.

2) L'opportunità di non irrigidire il sistema delle fonti normative che regolano la materia, individuando il tipo di atto di più tempestiva adozione rispetto al contenuto normativo prescelto, evitando in particolar modo di optare per atti a regime giuridico più rigido rispetto a fonti preesistenti di maggior elasticità.

3) La necessità di norme sanzionatorie, fiscali o finanziarie, che generalmente impongono l'adozione di atti normativi primari.

NOTA PER LA REDAZIONE
Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda preliminare intitolata:
"*Strumento tecnico-normativo eventualmente più appropriato*"
(lettera g) - Allegato B: Scheda preliminare - DIRETTIVA).

2.9 DOCUMENTARE L'ANALISI PRELIMINARE

Al termine dell'istruttoria preliminare, sarà così definita la linea di condotta rispetto alla regolamentazione: sarà stato deciso cioè che non è opportuno introdurre una nuova regolamentazione, mantenendo la disciplina in atto, o sarà stata individuata la specifica opzione da progettare, ritenuta preferibile tra quelle esaminate.

La redazione della scheda relativa all'analisi preliminare dovrà dar conto in modo esplicito e chiaro delle scelte compiute e delle sottostanti motivazioni, nonché delle metodologie utilizzate. Inoltre, dovrà essere fornita adeguata documentazione riguardo ad esse, ogni qual volta ciò sia possibile. Tale raccomandazione vale anche nel caso in cui l'analisi si sia conclusa dando preferenza all'opzione nulla.

Come previsto dalla direttiva, la scheda preliminare (Allegato B) corredata dalla documentazione riguardante l'analisi preliminare e dalla sintesi deve essere trasmessa al DAGL ed al Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.
Infine, per rendere più efficace la presentazione dei risultati dell'analisi, è opportuno allegare alla scheda anche una **sintesi** che ne illustri i principali contenuti.

3. L'AIR NELLA FASE CONCLUSIVA

Una volta individuata l'opzione preferita, l'amministrazione dovrà approfondire ed eventualmente integrare gli aspetti già individuati nella fase preliminare. In particolare, dovrà precisare o dettagliare l'ambito e gli obiettivi dell'intervento, nonché indicare i risultati attesi.

L'amministrazione provvederà quindi, secondo le consuete tecniche di *drafting* formale, a definire lo schema dell'atto regolativo, in linea con la decisione assunta nella fase preliminare.
Successivamente l'amministrazione procederà all'adozione di un'appropriata metodologia di analisi per la valutazione degli effetti sulle pubbliche amministrazioni e sui destinatari e avvierà l'attività di analisi tecnico-normativa di impatto sull'ordinamento secondo le specifiche direttive.

3.1 DEFINIRE L'AMBITO DELL'OPZIONE PREFERITA

L'amministrazione dovrà specificare in dettaglio i confini **oggettivi e soggettivi** dell'opzione preferita. In altre parole, gli elementi raccolti nella fase preliminare dell'istruttoria normativa andranno riconsiderati e verificati, approfondendone l'analisi.

In particolare, dovranno essere indicate le categorie di soggetti potenzialmente coinvolti sotto il profilo sociale ed economico:
- le categorie di cittadini (ad esempio, pensionati, consumatori, minorenni, etc.);
- le categorie di imprese o comunque di operatori che producono beni e servizi (professionisti, cooperative, etc.);
- le categorie di soggetti differenti da quelli trattati ai due punti precedenti.

Assumerà inoltre particolare rilievo precisare l'ambito territoriale di riferimento, così come le dimensioni quantitative delle diverse categorie di destinatari.

Per individuare le categorie di operatori economici si può fare riferimento alle classificazioni utilizzate dall'ISTAT, tenendo conto delle differenze fra aziende operanti nello stesso settore. Infatti, spesso un intervento regolativo non interessa tutti gli operatori di un determinato settore, ma soltanto alcuni soggetti con specifiche caratteristiche.

Inoltre, deve essere indicata la distribuzione territoriale delle imprese interessate dal provvedimento con riferimento a fenomeni di concentrazione spaziale (città, aree di sviluppo industriale circoscritte entro agglomerati urbani, zone di sviluppo industriale esterne ad agglomerati urbani, distretti industriali, etc.).

Anche per l'individuazione del numero di cittadini coinvolti, spesso sarà necessario specificare una categoria sulla base di più criteri (residenza, attività lavorativa, età, possesso di dati beni, etc.). Ad esempio, una norma che impone l'installazione dell' *air bag* sugli autoveicoli potrebbe riguardare, tra gli altri, direttamente i proprietari di automobili sfornite di tale apparecchiatura. La stima del numero di tali soggetti può essere più o meno approssimativa, ma vanno esplicitati i dati e i criteri utilizzati.

NOTA PER LA REDAZIONE
Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda finale intitolata:
"*Ambito dell'intervento; destinatari diretti ed indiretti*"
(lettera a) - Allegato C: Scheda finale - DIRETTIVA).

3.2 DEFINIRE GLI OBIETTIVI ED I RISULTATI ATTESI

Definito con precisione l'ambito dell'opzione, l'amministrazione dovrà puntualizzare gli obiettivi (generali e specifici) dell'intervento indicati in sede di fase preliminare, riferendoli all'opzione preferita, nonché i **risultati attesi** che ne rappresentano la formulazione quantitativa.

Per ciascun risultato atteso, l'amministrazione dovrà prevedere il termine di realizzazione, che potrà essere:
- breve (entro 1 anno);
- medio (da 1 a 5 anni);
- lungo (oltre 5 anni).

Nel definire l'appropriato orizzonte di realizzazione attesa per gli obiettivi, l'amministrazione individua una prima importante condizione per la misurazione dei vantaggi e degli svantaggi connessi all'intervento.

I risultati attesi, riferiti ad un arco temporale determinato, dovranno essere corredati di opportuni indicatori (*indicatori di risultato*): è essenziale che questi siano formulati in modo da consentire la misurazione dello scostamento tra risultati attesi e risultati raggiunti, finalizzata alla valutazione degli effetti dell'intervento.

ESEMPI

Nel caso di una proposta di intervento per ridurre il tasso di inquinamento atmosferico di una determinata area, un indicatore della *situazione di partenza* si ottiene attraverso l'analisi atmosferica effettuata al fine di verificare la percentuale di una sostanza nociva presente nell'aria. Il risultato atteso sarà la diminuzione di tale percentuale di una quantità prestabilita, entro un dato periodo di tempo. Un indicatore del grado di raggiungimento del risultato atteso va ottenuto tramite appropriate rilevazioni, effettuate dopo l'entrata in vigore del provvedimento e con un congruo margine temporale, della percentuale della medesima sostanza adesso concretamente presente nell'atmosfera (situazione di arrivo). Sottraendo dal risultato atteso la situazione di arrivo, si ottiene appunto il grado di scostamento tra risultato atteso e risultato effettivo.

Nel caso di una regolazione che imponga l'installazione dell'*air bag* sugli autoveicoli, il risultato atteso dal provvedimento, rispetto al suo obiettivo generale, riguarderà principalmente la riduzione (per una data percentuale ed entro un tempo prestabilito) della mortalità e/o della gravità dei danni alle persone derivanti dagli incidenti stradali. Tale valutazione dovrà, in particolare, tenere conto dei livelli prevedibili di inottemperanza e dell'impatto dell'*air bag* sulle conseguenze degli incidenti stradali. Potremo quindi indicare anche un risultato atteso relativo all'obiettivo specifico, o strumentale, vale a dire una percentuale di autoveicoli circolanti nei quali ci aspettiamo che venga effettivamente installato l'*air bag* entro l'arco di tempo *x*.

NOTA PER LA REDAZIONE DELLA RELAZIONE FINALE

Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda finale intitolata:
"*Obiettivi e risultati attesi*"
(lettera b) - Allegato C: Scheda finale - DIRETTIVA).

3.3 INDIVIDUARE LA METODOLOGIA DI ANALISI

Una volta definiti gli elementi costitutivi dell'opzione e redatto il provvedimento in coerenza con essi, l'amministrazione dovrà individuare appropriati metodi di analisi e misurazione degli **effetti** determinati dall'adozione dell'atto, in termini di:

a) *condizioni organizzative* dell'amministrazione stessa e delle altre amministrazioni interessate all'applicazione dell'atto;
b) *impatto* sulle categorie di soggetti destinatari e degli altri soggetti indirettamente coinvolti nell'applicazione dell'atto.

La scelta della metodologia deve essere compiuta sulla base di un giudizio di applicabilità e rilevanza.
I fattori che l'amministrazione deve tenere in considerazione sono:
- le esigenze rilevate e gli obiettivi dell'atto;
- il contesto socio-economico di riferimento;
- la portata dell'intervento rispetto alla situazione del settore;
- la disponibilità di dati necessari per l'applicazione della metodologia stessa;
- le risorse ed il tempo disponibili per l'effettuazione dell'analisi.

Qualunque metodologia prescelta dovrà permettere il confronto tra le categorie di costi e di benefici, tra vantaggi e svantaggi, in modo da consentirne un bilancio sintetico e conclusivo, sia in termini complessivi, sia rispetto alle singole categorie di soggetti.

Condizioni organizzative
Per quanto riguarda le condizioni organizzative delle amministrazioni, non esistendo una metodologia definita in termini precisi ed univoci, l'amministrazione potrà procedere secondo il percorso logico indicato nell'Appendice 3, che fornisce altresì un riferimento operativo.

Impatto
Per quanto riguarda l'impatto sui destinatari, l'amministrazione farà ricorso alla metodologia dell'**analisi costi-benefici**. Potrà considerare anche delle sotto-classi di tale analisi, l'analisi **costi-efficacia, l'analisi dei costi** e **l'analisi dei benefici,** da adottare in condizioni particolari in cui alcuni elementi (i costi o i benefici) sono costanti, ovvero non determinanti. Potrà anche utilizzare altre varianti dell'analisi costi-benefici, relative ai costi derivanti dall'esposizione a determinati rischi e ai benefici connessi alla riduzione di tale esposizione. Si tratta dell'**analisi del rischio** e dell'**analisi rischio-rischio,** particolarmente rilevanti nella valutazione degli interventi in materia ambientale e di sicurezza. Maggiori dettagli sulle caratteristiche di tali articolazioni metodologiche della misurazione dell'impatto sui destinatari sono nell'Appendice 4.

NOTA PER LA REDAZIONE Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda finale intitolata: "*Illustrazione della metodologia di analisi adottata*" (lettera c) - Allegato C: Scheda finale - DIRETTIVA).

3.4 VALUTARE GLI EFFETTI SULLE AMMINISTRAZIONI

Nella fase conclusiva dell'analisi, avvalendosi del percorso indicato, l'amministrazione dovrà simulare gli effetti dell'atto sulle condizioni organizzative, proprie e delle altre amministrazioni interessate in quanto amministrazioni attuatrici, ed individuare il

differenziale rispetto alla situazione data, cioè il complesso degli adeguamenti necessari, conseguenti all'adozione dell'atto.

L'amministrazione dovrà allora prendere in esame il differenziale individuato in sede di istruttoria preliminare per procedere ad una sua stima più approfondita ed analitica rispetto a quella attuata in quella sede.

L'amministrazione dovrà individuare *i fattori di criticità organizzativa dell'atto,* che si saranno manifestati laddove, con riferimento a tutti od anche soltanto ad alcuni degli aspetti considerati, l'analisi del differenziale abbia portato ad evidenziare necessità di integrazione delle risorse di particolare entità o di non facile reperimento. L'amministrazione dovrà a tal proposito individuare le *misure* idonee al loro superamento. Tali misure possono consistere in:

- interventi formativi mirati;
- revisione delle procedure;
- ristrutturazione organizzativa con riferimento alla distribuzione territoriale degli uffici e del personale;
- introduzione di nuovi modelli organizzativi;
- reclutamento di nuovo personale e/o stipula di contratti con personale esterno (nel caso in cui sia dotato di specifiche professionalità);
- appropriate dotazioni finanziare.

In linea generale, l'esame dei fattori di criticità organizzativa svolto in fase conclusiva dovrebbe portare raramente al riscontro di criticità insuperabili, considerato che un'analisi su di essi è già stata svolta in istruttoria preliminare. Tuttavia, è ancora possibile che ciò accada, in virtù dell'approfondimento operato.
In tal caso, l'amministrazione dovrà riconsiderare i passi conclusivi dell'istruttoria preliminare (valutazione comparativa e scelta finale dell'opzione), provvedendo naturalmente ad escludere l'opzione in oggetto dall'elenco delle scelte percorribili e procedendo quindi a scegliere la nuova opzione preferibile.

Per la valutazione degli effetti sulle amministrazioni in quanto destinatarie del provvedimento si rinvia al successivo paragrafo.

NOTA PER LA REDAZIONE
Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda finale intitolata:
"*Impatto diretto ed indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni*"
(lettera d) - Allegato C: Scheda finale -DIRETTIVA).

3.5 VALUTARE L'IMPATTO SUI DESTINATARI

L'amministrazione dovrà simulare l'adozione dell'atto e quindi stimarne l'impatto sui destinatari, cioè misurare i suoi effetti in termini di **vantaggi** e **svantaggi attesi**, utilizzando la metodologia precedentemente scelta.

A tal fine, dovrà procedere a:
- una valutazione più accurata dei principali costi (svantaggi) e benefici (vantaggi) già registrati nella istruttoria preliminare;
- una valutazione dei costi e benefici precedentemente non quantificati.

In assenza di una quantificazione dei costi e dei benefici in termini monetari, occorre individuare uno o più indicatori fisici (ad esempio, numero di vite umane salvate). Quando neanche gli indicatori fisici sono disponibili, i costi e i benefici dovranno essere specificati in base alle loro proprietà qualitative.

I possibili costi e benefici astrattamente concepibili sono potenzialmente infiniti. Per ciò, l'analisi dei costi e dei benefici non è un'attività semplice, né tale da dare sempre esiti scontati. Ad esempio, può accadere che l'ampiezza dei costi e benefici dipenda strettamente dal modo in cui le amministrazioni daranno effettiva attuazione al provvedimento regolativo. Inoltre, soggetti diversi possono considerare come adeguati criteri e metodi differenti. Per questo, occorre rendere trasparente e per quanto possibile omogeneo il percorso d'analisi (ivi comprese la scelta delle basi di dati e le tecniche di reperimento delle informazioni) tra le varie amministrazioni.

L'amministrazione deve quindi valutare l'impatto dell'intervento normativo sui cittadini e sulle imprese, nonché sulle pubbliche amministrazioni in quanto destinatarie del provvedimento.
In concreto, devono cioè essere valutati, gli effetti del possibile provvedimento espressi in termini di **costi** e di **benefici attesi**:
- i costi attesi sono le conseguenze negative (a svantaggio di persone, gruppi, aree territoriali, settori produttivi, amministrazioni, etc.) che si ritiene deriveranno dall'ottemperanza dei soggetti destinatari al provvedimento regolativo;
- i benefici attesi sono le conseguenze positive (a vantaggio di persone, gruppi, aree territoriali, settori produttivi, amministrazioni, etc.) che si ritiene deriveranno dall'entrata in vigore del provvedimento regolativo stesso.

I costi e i benefici attesi possono essere **diretti** o **indiretti**:
- i costi ed i benefici diretti sono quelli che derivano dagli adempimenti specificamente richiesti dal provvedimento di regolamentazione e ricadono sui destinatari diretti;

- i costi e i benefici indiretti sono costi diversi ed ulteriori rispetto a quelli di conformità e ricadono in genere sui destinatari indiretti[12]

I costi diretti potrebbero essere *deliberati* o *collaterali*:
- i costi diretti deliberati sono quelli consapevolmente determinati dall'atto sui destinatari diretti;
- i costi diretti collaterali sono, invece, quelli che l'atto determina sui destinatari diretti, ma che non sono stati espressamente considerati in sede di elaborazione del provvedimento.

Tra i costi diretti, deliberati o collaterali a seconda dei casi, i più rilevanti sono quelli *burocratici*, cioè connessi ad adempimenti resi obbligatori per i destinatari diretti (ad esempio dichiarazioni, comunicazioni, compilazione di formulari, richiesta di provvedimenti amministrativi, visti di conformità e così via). Essi vanno distinti da quelli che i destinatari devono sopportare a causa delle modifiche richieste dal provvedimento ai loro comportamenti o ai processi produttivi relativi alle loro sfere di attività (ad esempio con l'introduzione di una normativa che impone di adottare una specifica modalità di imballaggio dei prodotti).

Per l'illustrazione dettagliata dei concetti di costi e benefici e di come essi vadano diversamente imputati alle due categorie di destinatari, nonché per la definizione dell'iter metodologico complessivo di analisi, si rimanda all'Appendice 4.

NOTA PER LA REDAZIONE
Le attività indicate in questo paragrafo ed i loro risultati devono essere riportati nella sezione della scheda finale intitolata:
"*Impatto sui destinatari diretti e impatto sui destinatari indiretti*"
(lettere e-f) - Allegato C: Scheda finale - DIRETTIVA).

3.6 DOCUMENTARE L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Anche relativamente allo svolgimento delle attività previste per l'analisi conclusiva, dovranno essere motivate in modo esplicito e chiaro le scelte compiute oltre ad essere fornita adeguata documentazione riguardo ad esse, ogni qual volta ciò sia possibile.
Come prescritto dalla direttiva, la scheda finale (allegato C) corredata dalla documentazione riguardante l'analisi finale deve essere trasmessa al DAGL ad al Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.
Inoltre, il DAGL se ritiene carente o insufficiente l'AIR, anche su segnalazione del Nucleo, restituisce la relazione all'amministrazione proponente con le osservazioni e le indicazioni operative alle quali attenersi nella sua integrazione o rettifica.

---

[12] Anche se non sempre. In certi casi (si pensi ad effetti che riguardano la competitività di un intero settore produttivo), sui destinatari diretti ricadono costi che sono diversi ed ulteriori rispetto a quelli di conformità.

APPENDICE 1: TIPOLOGIE DI OPZIONI

Le opzioni di intervento sono così classificabili:
- *opzione nulla;*
- *opzione di deregolamentazione e semplificazione;*
- *opzioni volontarie*;
- *opzioni di autoregolazione*;
- *opzioni di incentivo ovvero che simulino il meccanismo del mercato (c.d. opzioni di quasi-mercato)*;
- *opzioni di regolazione tramite informazione*;
- *opzioni di regolazione diretta.*

Tutte le opzioni, ad eccezione di quella nulla, sono potenzialmente differenziabili.
Se, ad esempio, si prevede che i costi di conformità siano eccessivamente elevati per certe categorie di soggetti (piccole imprese, organismi *non profit*, specifiche categorie di cittadini, quali i portatori di *handicap*, etc.), si potrà ipotizzare una soglia (di norma riferita alle dimensioni, nel caso dei soggetti produttivi, o alle categorie, nel caso dei cittadini) al di sotto della quale il provvedimento regolativo non si applicherà affatto, o si applicherà un regime regolativo meno oneroso per certi destinatari (avendosi così un regime misto). Nella prima ipotesi, si dovrà tenere conto del fatto che eventuali esclusioni determinano l'aumento delle possibilità di comportamenti opportunistici ed elusivi. La scelta di escludere o di non escludere soggetti particolarmente deboli dall'ambito di applicazione del provvedimento, o comunque di sottoporli a regimi regolativi speciali, dovrà comunque risultare appositamente motivata.

Tutte le opzioni, esclusa quella nulla, possono altresì presentarsi in forma mista. Inoltre, è possibile che all'interno di una stessa opzione siano ipotizzabili gradi di intensità diversi del premio o della punizione, che andranno valutati e comparati tra di loro. Ad esempio: diversi livelli di tassazione, o di sussidi monetari, o di sanzioni amministrative, o di sanzioni penali, e così via.

Infine, va ricordato che il livello normativo applicabile può essere in molti casi sovranazionale, cioè comunitario o internazionale. Tale possibilità, se percorribile, va favorita, perché l'omogeneità di regole favorisce una competizione tra operatori economici più efficiente (mentre differenze tra i vari sistemi regolativi nazionali possono avvantaggiare alcuni soggetti a danno di altri), e perché un controllo omogeneo su scala internazionale garantisce in modo più completo i risultati desiderati (si pensi alla riduzione dell'inquinamento).

- *Opzione nulla (cd. opzione zero)*
In primo luogo, occorre chiedersi se un intervento pubblico sia realmente indispensabile. Il problema potrebbe essere stato esagerato o potrebbe essere meglio risolto in modi diversi. Vi sono problemi che un intervento pubblico non può risolvere, così come vi sono problemi che l'intervento pubblico trasforma, o sposta altrove (senza risolverli), ovvero crea *ex novo*.
La valutazione appropriata dell'opzione zero richiede che l'amministrazione valuti le conseguenze della inerzia regolamentare tenendo conto dello *scenario evolutivo* del settore in cui la regolamentazione in vigore si applica.

ESEMPIO
Si consideri una nuova regolamentazione che richieda l'installazione obbligatoria dell'*airbag*. Nel valutare le conseguenze della sua mancata introduzione nel prossimo decennio, bisogna includere nell'analisi ipotesi plausibili sulla variazione del numero di auto in circolazione e sui suoi effetti sul numero e la tipologia di incidenti.

Se si ritiene che le esigenze sociali emerse possano essere soddisfatte tramite il *miglioramento dell'applicazione della regolamentazione esistente*, anziché con nuovi interventi, occorrerà effettuare un'analisi dei presupposti necessari per una più corretta e completa attuazione della *normativa vigente*, nonché delle criticità che sinora hanno impedito l'applicazione ottimale della regolamentazione già in vigore.

- *Opzioni di deregolamentazione e semplificazione*
Può accadere che le esigenze sociali che sono alla base dell'intervento possano essere meglio soddisfatte senza aggiungere nuove regole o nuovi interventi a quelli già esistenti, bensì *eliminando* o *modificando* (snellendole) norme in vigore che danno luogo al problema.
Il problema rappresentato da prezzi eccessivi di cui i consumatori sono vittime in un dato mercato può essere affrontato fissando autoritativamente le tariffe e sottoponendo l'accesso a quel mercato a regimi autorizzatori o concessori (opzione di regolamentazione). Ma tale modalità regolativa (come insegna l'esperienza di molti servizi di pubblica utilità italiani, in settori quali energia, trasporti, acqua) potrebbe generare essa stessa ulteriori costi a carico dei consumatori. Laddove possibile, dunque, l'apertura alla concorrenza di certi mercati - attuata tramite l'*abrogazione* di regole esistenti (in tema di tariffe, o in tema di accesso al mercato) - potrebbe rappresentare una soluzione da preferire alla nuova regolamentazione.
Nella stessa direzione si indirizza l'opzione di *semplificazione*. Questa consiste nel lasciare in vita un testo normativo o un *corpus* di regole, eliminando però passaggi procedurali e in genere oneri amministrativi non indispensabili. Talora la semplificazione implica una *riformulazione del testo normativo* tale da eliminare costi interpretativi derivanti da ambiguità, contraddizioni, sopravvivenza di norme obsolete.

- *Opzioni volontarie*

Va considerata con particolare attenzione l'eventualità di avvalersi di soluzioni che, anziché imporre direttamente e coercitivamente un prefissato comportamento ai soggetti destinatari, li inducano in modo indiretto a cambiare condotta.
L'opzione volontaria in senso stretto si realizza quando si cerca di suscitare una modifica del comportamento, senza che dalla mancata adesione al modello di comportamento indicato derivi alcuna conseguenza sanzionatoria (inflizione di un costo) di alcun tipo.

In questo senso, l'opzione volontaria va distinta dall'*auto-regolamentazione*, ove forme più o meno blande di sanzione sono previste ed amministrate da soggetti privati collettivi.

Tra le forme di intervento che promuovono opzioni volontarie vanno ricordate:
- le campagne di sensibilizzazione o di informazione;
- le campagne di sostegno all'innovazione o alla concorrenza, volte a favorire sia una maggiore libertà di scelta sia una maggiore selettività nei consumatori;
- il miglioramento della qualità e la diffusione di informazioni presso imprese e consumatori su base volontaria (ad esempio: associazioni che amministrino un marchio di qualità).

- *Opzioni di autoregolamentazione*

Alcune opzioni si rimettono all'autodisciplina, più o meno istituzionalizzata, di gruppi di destinatari che talora coincidono con sub-settori di attività economica.
Esemplificativamente, si citano le seguenti possibilità:
- autoregolamentazione del settore secondo norme elaborate da organismi specializzati indipendenti dall'autorità pubblica (come il Giurì nel campo della pubblicità);
- codici di comportamento ad adesione volontaria, vigenti entro associazioni di categoria;
- codici deontologici o codici etici che contengano regole di comportamento per operatori di un dato settore;
- definizione di standard (sanitari, di sicurezza, ambientali, etc.) il cui rispetto non sia coattivo, ma la cui adozione si fondi sul principio di competizione (ad es.. tra imprese che desiderino segnalare la qualità del proprio prodotto);
- codici di pratiche che abbiano effetti giuridici indiretti (ad esempio valendo come canoni di diligenza, o come mezzi di prova, ovvero indicando le circostanze in cui una autorità pubblica entra in azione).

Le soluzioni di autoregolazione presentano il vantaggio di essere proposte da soggetti che conoscono per esperienza diretta i problemi e quindi i possibili costi di forme di regolazione alternative e più invadenti. L'autoregolazione risulta dunque interessante sotto l'aspetto del contenimento dei costi (sia per le autorità pubbliche, sia per i soggetti regolati).

Un presupposto necessario per la riuscita di un'opzione di autoregolazione è l'esistenza e la rappresentatività delle associazioni di categoria nel settore oggetto dell'intervento.
Va tuttavia considerato che le soluzioni autoregolatorie possono essere anche utilizzate in senso improprio, per mantenere o accrescere posizioni di vantaggio. Ad esempio, l'imposizione di marchi di qualità o di norme di comportamento possono talvolta porre barriere improprie all'ingresso di nuovi concorrenti, limitando così la concorrenza potenziale (nella stima dei principali costi e benefici di queste opzioni bisognerà pertanto prestare particolare attenzione alla individuazione dei costi attinenti alla struttura dei mercati). Inoltre, le regole a base volontaria la cui natura giuridica non sia nettamente definita possono creare situazioni di incertezza. Infine, il fatto che l'adesione sia facoltativa rende meno certa l'osservanza della normativa.

Una interessante soluzione di autoregolamentazione consiste nel richiedere ad associazioni di categoria o ad organi rappresentativi dei destinatari diretti la stesura di codici di comportamento che rispettino requisiti minimi stabiliti dall'amministrazione. In un secondo momento e prima della entrata in vigore del codice di autoregolamentazione l'amministrazione controllerà la rispondenza del codice ai requisiti richiesti. Visto che l'autoregolamentazione da parte di associazioni di settore comporta talora il rischio di accordi collusivi che ostacolano l'accesso e diminuiscono la competizione nel mercato considerato, i requisiti stabiliti dall'amministrazione dovrebbero essere disegnati in maniera da minimizzare tale rischio.

- Opzioni di incentivo ovvero che simulino il meccanismo del mercato (c.d. di quasi-mercato)
Alcune opzioni, pur prevedendo un intervento pubblico di sostegno, mirano anch'esse ad evitare interventi coercitivi, per ottenere un adeguamento tendenzialmente spontaneo da parte dei destinatari. Tali opzioni sono accomunate dal fatto che al comportamento regolato (desiderato o indesiderato) si attribuisce un *prezzo*, che viene posto a carico di chi conserva le condotte indesiderate (ad esempio, inquinare), ovvero viene corrisposto a chi si attiene alle condotte desiderate (ad esempio, usare tecnologie non inquinanti).
Tra gli strumenti di incentivo si ricordano:

- *tasse ambientali* (ad esempio a carico di chi svolge attività inquinanti, in base alla quantità di inquinamento generato) o *licenze a pagamento* (consistenti nell'acquisto di un diritto a produrre, poniamo, una certa quantità di inquinamento);
- *sussidi* volti ad ottenere un comportamento desiderato, come l'impiego di certi macchinari, tecnologie, materiali, modalità di organizzazione del lavoro; l'effetto dei sussidi, tuttavia, non è certo, essendone l'utilizzo volontario;
- *assicurazioni obbligatorie* contro certi rischi (il che richiede, nella situazione ottimale, che questi siano quantificabili e monetizzabili, che il mercato assicurativo sia consolidato e concorrenziale, e che il comportamento dannoso sia imputabile ad un preciso responsabile).

Una forma particolarmente flessibile di strumenti di quasi-mercato è costituita dalla attribuzione di diritti trasferibili (*marketable rights*). Essi configurano il diritto a compiere azioni o attività (ad es.. produrre una certa quantità di inquinamento nel prossimo anno solare) a fronte del pagamento di una certa somma. L'offerta tramite asta pubblica di questi diritti in numero limitato, al contrario degli altri strumenti di quasi-mercato, assicura il raggiungimento dell'obiettivo prefissato (ad es.: una soglia di emissioni di ossido di carbonio) e può assicurare una allocazione efficiente dei diritti stessi. Infatti le aste saranno vinte dai soggetti con la maggiore disponibilità a pagare le licenze, ovvero quei soggetti per i quali le licenze hanno un valore maggiore. In altri termini, il prodotto per unità di inquinamento sarà implicitamente massimizzato dalla asta.
Le proprietà allocative dello strumento permangono anche quando questi diritti vengano assegnati una volta per tutte alle imprese esistenti nel mercato, purché essi siano rivendibili. In questo caso la vendibilità del diritto di inquinamento assicura che essi siano sempre nelle mani dei soggetti che attribuiscono loro il valore maggiore.

Le opzioni di quasi-mercato possono presentare un rapporto costi ed efficacia altamente favorevole. Esse non configurano l'obbligatorietà o il divieto di certi comportamenti e quindi possono stimolare l'innovazione, e richiedere, in alcuni casi, di essere aggiornate meno frequentemente di quanto non accada con la regolamentazione diretta. D'altro canto, esse non sono sempre applicabili (in quanto è in genere richiesto che sussista, o possa essere creato, un mercato sufficientemente vasto e competitivo), e presentano alcuni limiti, specie con riguardo alla certezza delle modificazioni delle condotte e agli esiti definitivi della regolamentazione.

In termini generali, i costi amministrativi delle opzioni di incentivo sono contenuti. Tuttavia anche la gestione di una imposta o sussidio comporta dei costi per l'amministrazione e non si possono escludere alti costi di controllo e monitoraggio. Le opzioni di quasi-mercato saranno tanto più efficaci quanto a) è maggiore l'elasticità dei comportamenti all'incentivo (tassa o sussidio), b) è minore la capacità di evasione/elusione nel caso dell'imposta o di frode nel caso del sussidio.

- Opzioni di regolamentazione tramite obbligo di informazione
Un'esigenza di regolamentazione può nascere dal fatto che alcuni soggetti (tipicamente coloro che erogano un bene o un servizio) possiedono maggiore informazione (ad esempio sulle componenti, le procedure di preparazione, la rischiosità di un prodotto) di altri (in genere i consumatori), e non hanno interesse a fornirle ai secondi, anche in condizioni di mercato concorrenziale. Obbligare chi vende un bene o servizio a fornire certe informazioni-chiave è una alternativa alla fissazione di standard minimi di qualità. Si tratta di una forma di regolamentazione poco invadente per il produttore, che non restringe la scelta del consumatore.

ESEMPIO

Una forma poco costosa in questo senso è la richiesta di fornire informazioni relativamente al prodotto sulla confezione dello stesso. Un presupposto essenziale è che la informazione possa essere trasmessa in una maniera non-tecnica ed evidente. Un esempio di provvedimento per il quale questa opzione può essere significativa è il trattamento dei cibi geneticamente modificati. L'obbligo di riportare con sufficiente evidenza in etichetta di prodotti alimentari l'eventuale presenza di prodotti agricoli geneticamente modificati può costituire una valida alternativa al divieto di utilizzo di tali prodotti.

Altri esempi di interventi in cui l'informazione ha un rilievo centrale, già trattati a proposito dell'opzione volontaria, sono le campagne di sensibilizzazione o di informazione, di sostegno all'innovazione o alla concorrenza, volte a favorire sia una maggiore libertà di scelta sia una maggiore selettività nei consumatori. In questo caso l'opzione informativa può avere costi amministrativi di diffusione dell'informazione non indifferenti. Pur essendo collegate con le opzioni che prevedono informazione, esse vanno tenute distinte dall'opzione di informazione obbligatoria, perché l'informazione fornita in tali campagne è diffusa o spontaneamente dai produttori (se questi fossero incentivati *ad hoc* si ricadrebbe nell'opzione di quasi-mercato) o programmaticamente da soggetti pubblici, associazioni di interesse pubblico, volontari.

- Opzioni di regolamentazione diretta

Vi sono due tipologie principali di regolamentazione diretta:

- L'imposizione di *standard* sulle condotte o sui prodotti;
- L'introduzione di regimi di autorizzazione o concessione.

Nel primo caso, viene indicato uno *standard* al quale devono essere riferite le condotte da modificare, ovvero i risultati da ottenere o i requisiti che devono ricorrere. In questo tipo di interventi sono previste sanzioni per l'inosservanza dello *standard* al fine di garantire che tutti i destinatari ottemperino alla prescrizione (ma non sempre è così, se la sanzione è lieve, o se la vigilanza non è efficace). Questa tipologia di regolamentazione tende a imporre costi notevoli rispetto ai benefici sperati.

Risulta generalmente più efficiente, quando possibile, richiedere ai soggetti destinatari il raggiungimento di un dato risultato rispetto all'imposizione di una specifica tecnica produttiva (o macchinario) che si prevede possa conseguire il medesimo esito (ad esempio, una riduzione dell'inquinamento). L'indicazione degli obiettivi rispetto a quella degli strumenti per ottenerli può incoraggiare la ricerca di soluzioni alternative meno costose, ed evita di introdurre il problema dell' aggiornamento normativo, legato all'obsolescenza degli strumenti prescritti.

La seconda tecnica di regolamentazione diretta consiste nel sottoporre ad *autorizzazione* l'attività da regolare, con l'obiettivo di evitare l'introduzione sul mercato di prodotti dotati di caratteristiche indesiderate. E' peraltro evidente come ciò restringa l'accesso al mercato (nuovi produttori o prodotti dovranno attendere di essere autorizzati) e di conseguenza la concorrenza. In questo caso devono essere definite procedure brevi, certe nei tempi e nei requisiti, semplici e poco costose. Un'ulteriore tipologia di

intervento prevede l'affidamento di una attività economica in *concessione* ad un singolo soggetto. Questa opzione va limitata ai soli casi in cui un mercato libero è impraticabile, ad esempio per l'esistenza, per motivi tecnici, di una unica rete di distribuzione di un bene. Le concessioni devono essere affidate, quando sia possibile, attraverso procedure competitive e comunque per periodi di tempo limitati. Per ragioni di efficienza economica, al regime concessorio va sempre preferito - se praticabile - quello autorizzatorio.

APPENDICE 2: TECNICHE DI CONSULTAZIONE

La consultazione dei destinatari e di soggetti competenti sulla materia regolata punta ad individuare in primo luogo i costi diretti della regolazione. Da essa potranno però emergere anche informazioni, dati ed opinioni anche relativamente ai benefici diretti, così come ai benefici e ai costi indiretti.

L'adozione di una tecnica di consultazione deve essere valutata sulla base di almeno tre criteri: l'onerosità di realizzazione; l'attendibilità e la validità dei risultati ottenibili; l'utilità e l'esaustività di questi ultimi ai fini dell'AIR.
Le più utilizzate tecniche di consultazione per la raccolta di dati, elementi ed opinioni, sono le seguenti:
- *focus groups*;
- *panel*;
- interviste semistrutturate;
- inchieste campionarie.

La tecnica dei ***focus groups*** si avvale di interviste focalizzate di piccoli gruppi, che possono essere rivolte - contestualmente o in situazioni diversificate - a categorie di soggetti coinvolti dal nuovo intervento regolativo: destinatari diretti, esperti, esponenti di categorie di cittadini direttamente o indirettamente chiamati in causa, amministrazioni pubbliche competenti. Ogni *focus group* va preparato, condotto, registrato e analizzato da personale addestrato *ad hoc*. Per ciascun intervento regolativo sono ipotizzabili, a seconda della diversificazione e del numero delle posizioni da rappresentare, da un minimo di due ad un massimo di sei *focus groups*.

Questa tecnica presenta diversi vantaggi: il costo relativamente modesto (progettazione dei *focus* e analisi dei dati, moderatori, gettoni di presenza per i partecipanti); la velocità di realizzazione; l'approfondimento dei temi (che non sarebbe consentito dal questionario a risposte chiuse, v. oltre); la possibilità di coinvolgere voci e punti di vista differenti e farli interagire (il che sotto certi profili può consentire un approfondimento maggiore di quanto non avvenga con l'intervista semistrutturata, v. oltre). A condizione che i *focus groups* non vengano organizzati e interpretati in modo improvvisato, tutti i criteri di valutazione delle tecniche di consultazione sembrano qui pienamente soddisfatti.

Le amministrazioni interessate potrebbero organizzare *focus groups* in prima istanza ricorrendo ad esperti esterni, ai quali affiancare il proprio personale che acquisisca la necessaria esperienza e sia successivamente in grado di preparare, condurre ed analizzare tali confronti.

La tecnica del ***panel*** consiste nel costruire un gruppo di individui o imprese che, previa verifica della loro disponibilità, sono ripetutamente consultati lungo un ben definito arco temporale, per la somministrazione di questionari a domande chiuse (in cui cioè il numero e il tipo delle risposte sono prestabiliti), ovvero questionari semistrutturati (che cioè prevedono domande chiuse e, soprattutto, domande aperte).

Il *panel* multiscopo (cioè quello in cui l'opinione dei componenti viene richiesta su più argomenti) a domande chiuse ha il pregio di costare relativamente poco, ma presenta serie debolezze sia quanto a validità e attendibilità, sia quanto ad esaustività e utilità dei risultati. *Panel* mirati per ciascun caso, invece, riducono (anche se non di molto) le debolezze in termini di validità e attendibilità, ma presentano costi elevati.

Nella tecnica delle **interviste semistrutturate** l'intervistatore dispone di una traccia più o meno dettagliata da utilizzare con l'intervistato, nella quale siano stabiliti i contenuti del colloquio. A seconda delle circostanze sono previsti o la semplice elencazione degli argomenti da affrontare, oppure la formulazione di alcune domande di carattere generale.
Nel caso dell'AIR, interviste semistrutturate andrebbero effettuate tanto con potenziali destinatari diretti e indiretti quanto con osservatori privilegiati.

L'intervista semistrutturata ha onerosità e rapidità medie e può dare risultati sia attendibili e validi (ma non rappresentativi in senso stretto, cioè tali da riprodurre le caratteristiche e gli atteggiamenti della popolazione di riferimento), sia esaustivi ed utili.

La tecnica delle **indagini campionarie** si basa su interviste strutturate, rivolte a soggetti appartenenti a campioni rappresentativi della o delle popolazioni oggetto di analisi, tramite questionari a domande chiuse (in cui cioè il numero e il tipo delle risposte sono prestabiliti), inviati per posta ed auto-compilati; in alternativa, i questionari possono essere somministrati da intervistatori addestrati *ad hoc*, telefonicamente o faccia-a-faccia.

Questa tecnica è eccessivamente dispendiosa e richiede tempi di realizzazione troppo lunghi per essere utilizzata in via generale. Essa non sempre fornisce le informazioni più utili per l'AIR. Pertanto, il ricorso ad indagini campionarie va valutato molto attentamente.

APPENDICE 3: ANALISI DEI PRESUPPOSTI ORGANIZZATIVI

Un percorso completo di analisi per l'individuazione dei presupposti organizzativi di una opzione sulle pubbliche amministrazioni, può essere così articolato:

1. Individuazione delle *amministrazioni interessate* e delle *attività amministrative* connesse all'attuazione ed alla gestione dell'intervento normativo;
2. Individuazione delle *unità organizzative interessate* (e se possibile della relativa pianta organica) per l'espletamento delle attività correlate al nuovo intervento; eventuale descrizione delle competenze, funzioni e mansioni elementari necessarie;
3. Definizione di massima delle *procedure* connesse all'espletamento delle attività correlate al nuovo intervento;
4. Stima delle *risorse* attualmente disponibili nelle unità organizzative precedentemente individuate e dei fabbisogni di risorse aggiuntive (umane, di materiali, di supporto esterno) connesse all'applicazione del nuovo intervento;
5. Stima del *differenziale di costi* tra situazione attuale e scenario organizzativo derivante dall'applicazione del nuovo intervento.

In relazione ai presupposti organizzativi, economici e finanziari riguardanti le amministrazioni interessate dall'intervento, va specificato quanto segue:

- la *fase di attuazione* si caratterizza per la presenza di attività organizzative temporanee (ad esempio: riorganizzazione di uffici, ridefinizione di funzioni e compiti, creazione di nuovi centri di imputazione di funzioni), nonché - come sarà meglio evidenziato in seguito - per l'eventuale attivazione di tipologie di costo riconducibili alla categoria *costi di investimento*;
- la *fase di gestione* comprende invece l'esame delle attività a regime connesse al nuovo intervento normativo.

La ragione di questa distinzione risiede nella circostanza che, in alcuni casi, un intervento normativo particolarmente impegnativo nella fase di attuazione comporta invece un alleggerimento di alcune attività amministrative nelle successive fasi di gestione e controllo dell'osservanza (a titolo esemplificativo, si pensi all'introduzione dello Sportello Unico).

Tra le attività devono, inoltre, essere inserite anche quelle afferenti al controllo necessario per monitorare l'ottemperanza della normativa da parte dei soggetti destinatari. Questo ultimo aspetto è relativo alle azioni da porre in essere per verificare l'efficacia dell'intervento normativo rispetto ai risultati attesi.

La stima comprende non solo i costi aggiuntivi (originanti dall'acquisizione di risorse ulteriori), ma i costi di tutte le risorse utilizzate dedicate alle attività emerse o modificate grazie all'intervento normativo proposto. Così, in relazione ai costi del

personale, quando l'intervento normativo proposto non richiede l'inserimento di nuove unità, i costi di conformità devono includere il costo del tempo speso dalle unità di personale già presenti nell'amministrazione.

Se si stima che per effettuare un particolare adempimento amministrativo introdotto dalla normativa le amministrazioni utilizzeranno risorse umane già presenti al loro interno, il costo di tale personale andrà comunque computato.

I costi di attuazione e gestione sono da intendersi quali *costi netti*, al netto cioè di eventuali risparmi derivanti dalla normativa quale conseguenza dell'eliminazione o modifica di attività precedentemente svolte dalle amministrazioni. Pertanto, i costi che le unità operative attualmente sostengono per lo svolgimento di attività che risultano soppresse o modificate in seguito all'intervento normativo proposto, vanno sottratti dai costi di attuazione.

Al fine di agevolare l'analisi di impatto organizzativo, si può utilizzare come riferimento operativo la seguente *checklist*, che illustra gli aspetti dell'analisi dei presupposti organizzativi che devono essere considerati dall'amministrazione:

- ❑ Quali sono le amministrazioni interessate nel presente scenario di intervento?
- ❑ Quali altri organismi (pubblici o privati) potrebbero essere interessati nella gestione dell'opzione di intervento con funzioni di supporto tecnico-consultivo? Quali sono, all'interno di ogni singolo organismo potenzialmente interessato, le unità gerarchiche (o equivalente) che si ipotizza di attivare nella gestione dell'opzione di intervento (per competenza, per attribuzione, per funzione, etc.)?
- ❑ Quali sono i gruppi di attività che si possono prefigurare come necessarie per la gestione dello scenario di intervento?
- ❑ Quali sono gli input e gli output dell'intervento?
- ❑ Come si intende distribuire le attività connesse all'opzione di intervento tra i vari uffici delle amministrazioni potenzialmente interessate?
- ❑ E' possibile tracciare, in base ai punti precedenti, un quadro di massima delle attività/strutture, per l'opzione di intervento?
- ❑ E' possibile stimare un carico di lavoro per detti uffici, derivante dall'attuazione dello scenario di intervento?
- ❑ Appaiono necessari adeguamenti nell'attuale struttura degli uffici (competenze, risorse), allo scopo di gestire l'opzione di intervento?
- ❑ Nel caso appaiano necessari adeguamenti organizzativi, in che cosa questi si dovrebbero concretizzare (un nuovo modello organizzativo, nuove funzioni, nuovi uffici, nuove risorse)?
- ❑ Quali sono i tempi necessari per l'eventuale adeguamento organizzativo?
- ❑ E' possibile tracciare un percorso procedurale, comprensivo dei rapporti funzionali e della tempistica amministrativa, per l'opzione di intervento?
- ❑ E' stata presa in considerazione la necessità di attività di controllo sull'intervento?
- ❑ Sulla base del percorso procedurale attori/attività sopra descritto, si rilevano vincoli particolari alla realizzazione di una struttura organizzativa adeguata alla gestione dell'opzione di intervento?
- ❑ Sono stati considerati i costi di attuazione (uffici, materiali, etc.) e quelli di gestione sia una tantum che a regime per l'opzione di intervento?
- ❑ Quali criteri sono stati adottati per garantire che l'assetto organizzativo sinora descritto risponda a requisiti di efficienza (rapporto risultati/costi)?
- ❑ Sulla base dell'analisi sinora condotta, si ravvisano particolari vincoli finanziari all'attuazione dell'opzione di intervento?

APPENDICE 4: VALUTAZIONE DELL'IMPATTO SUI DESTINATARI

Questa Appendice illustra i principi, le tecniche, l'*iter* metodologico e le tipologie di costi e di benefici ai quali fare ricorso nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sui suoi destinatari.

1. PRINCIPI

Rigore e trasparenza dell'analisi
L'esplicitazione delle fonti e delle metodologie utilizzate per le stime sono elementi fondamentali della analisi. Di essi è necessario dar conto nella redazione dell'AIR: le informazioni fornite devono permettere la verifica ed il controllo dei dati.

Quantificare i costi e i benefici
Per quanto possibile, è preferibile esprimere i costi e benefici in termini monetari, e comunque in termini di quantità precisamente misurabili. Alcune delle indicazioni fornite di seguito sono relative a costi e benefici monetizzati e non si applicano in tutti i casi in cui la traduzione in termini monetari non è possibile.

> Quando non siano disponibili misure monetarie dirette, in genere è possibile trovare delle buone approssimazioni. Ad esempio, se un provvedimento fornisce un servizio per il quale non vi è un prezzo di mercato, va ricercato il prezzo di un servizio commercializzato il più possibile equivalente.
> In genere è più difficile attribuire un valore monetario ai benefici. Nei casi nei quali non è possibile attribuire un valore monetario ai benefici, è comunque opportuno che questi siano quantificati avvalendosi di indicatori numerici, che sono di più facile rilevazione e aiutano a confrontare le opzioni alternative. Ad esempio, se non è facile definire in termini monetari il valore di conservare un parco pubblico, è sicuramente possibile conoscere le dimensioni del parco, quanti visitatori lo frequentano etc.

2. TIPOLOGIE DI COSTI E BENEFICI

I costi e i benefici derivanti da regolamentazione si possono classificare in vari modi.
Si propongono due diverse classificazioni da considerare. La prima si basa sui soggetti sui quali ricadono i costi e i benefici (diretti/indiretti). La seconda si basa sulla intenzionalità dell'atto (deliberati/collaterali). Si riportano poi, a titolo esemplificativo, quali suggerimenti per le attività di consultazione, altri tipi di costi e benefici rilevabili principalmente sul piano qualitativo.

- COSTI ATTESI PER I DESTINATARI DIRETTI (COSTI DI CONFORMITÀ)
I costi di conformità alla regolamentazione sono i costi relativi alle azioni che i destinatari diretti devono porre in essere per ritrovarsi nelle condizioni previste dalle disposizioni regolative. Essi coincidono dunque con i costi diretti.

Una delle finalità dell'AIR è certamente quella di far emergere i costi diretti collaterali, soprattutto attraverso l'attività di consultazione. Così operando, si potranno individuare costi diretti evitabili attraverso una modificazione dello strumento regolativo, ovvero costi non previsti e tuttavia inevitabili, che andranno così aggiunti alla somma totale dei costi dell'opzione. La consultazione può quindi servire o ad escludere costi diretti non necessari, oppure a mostrare come certi costi che non erano stati individuati in un primo momento siano in realtà necessari, il che li trasformerà in costi deliberati.
In conclusione, una AIR ben condotta dovrebbe azzerare i costi diretti collaterali, per restringere i costi soltanto a quelli diretti deliberati.
Alcuni casi in cui si producono costi diretti sono i seguenti:
- oneri amministrativi (compilazione di moduli, obblighi di comunicazione, registrazione fiscale, etc.) connessi all'istituzione e alla gestione di processi e strutture tali da soddisfare i nuovi requisiti;
- tasse, corrispettivi per autorizzazioni o licenze, altri tipi di esborsi monetari versati ad autorità pubbliche;
- modificazioni dei processi di produzione, trasporto, commercializzazione dei prodotti;
- sostituzione di elettrodomestici, impianti, attrezzature, fornitori, materie prime, etc., non in regola con la nuova disciplina;
- invendibilità o deprezzamento di scorte;
- incertezza, derivante da prescrizioni regolative ambigue o incomplete, circa le condotte da adottare e i costi e i benefici derivanti dalle diverse alternative;
- modifica di comportamenti abitudinari vissuti come normali, da sostituire con comportamenti visti come scomodi, in quanto richiedenti più tempo, energia, attenzione (si pensi alla raccolta differenziata dei rifiuti).

Per l'individuazione dei costi di conformità per le imprese ed i cittadini, il percorso logico può essere il seguente:

1. Individuazione e quantificazione dei destinatari, suddivisi in gruppi omogenei.

In relazione a questa prima fase, si tratta di individuare e quantificare i destinatari dell'intervento normativo proposto e di suddividerli in gruppi omogenei. Tale suddivisione in gruppi è motivata dalla circostanza che i costi di adeguamento alla regolamentazione non risultano sempre uguali per le diverse tipologie di destinatari. Per le imprese, ciò è causato da fattori quali le differenze nella dimensione o nell'ubicazione, la natura del processo di produzione e le diverse soluzioni tecnologiche utilizzate. Per i cittadini sono invece rilevanti la posizione lavorativa, la residenza, etc. La suddivisione in gruppi è finalizzata ad effettuare stime separate dei costi per ciascun gruppo di destinatari (tipicamente: le grandi e le piccole imprese o le imprese di un certo settore produttivo). In questo modo, è possibile anche evidenziare se un certo tipo di destinatari non sia sproporzionatamente colpito dai costi.

2. Definizione delle attività che ciascuna tipologia di destinatario deve svolgere a seguito dell'intervento normativo proposto.

Per ciascun gruppo di destinatari, sono definite le nuove attività da svolgere in seguito all'intervento normativo proposto. L'analisi deve essere integrata con l'individuazione delle eventuali attività la cui esecuzione è stata modificata o che sono state eliminate e che portano alla cessazione di alcuni costi. Nella definizione delle attività è necessario riferirsi sia alla fase iniziale di applicazione della normativa, sia alla successiva fase di entrata a regime della stessa. Nella fase iniziale di applicazione di una norma le imprese devono svolgere attività di adeguamento (quali ad esempio modifiche agli impianti produttivi, l'acquisizione di attrezzature, interventi di formazione del personale). Per i cittadini un esempio di attività di adeguamento sono gli eventuali interventi da effettuare sui beni posseduti.
L'intervento normativo proposto può imporre ai destinatari anche attività ricorrenti, che si manifestano in

ciascun esercizio, quali ad esempio - per le imprese - un maggiore carico amministrativo oppure la modifica delle modalità di realizzazione di alcune fasi del ciclo produttivo[13]

3. Stima dei costi netti di adeguamento per ciascun destinatario.

La terza fase è relativa alla stima dei costi di conformità, ovvero i costi che ciascun destinatario deve sostenere per svolgere le attività precedentemente individuate. Il processo di individuazione dei costi ricalca quello illustrato relativamente alle amministrazioni: per ciascuna attività precedentemente definita sono individuate le risorse utilizzate o liberate per effetto della regolamentazione proposta, con riferimento distinto ai diversi esercizi (identificabili con gli anni solari) nei quali l'utilizzo di risorse avrà luogo[14]. E' poi stimato il costo di queste risorse [15].

4. Calcolo dei costi complessivi, ottenuti moltiplicando - per ciascun gruppo individuato - il numero di destinatari per l'ammontare dei costi netti a loro carico.

La quarta fase consiste nella determinazione del *costo netto totale* di conformità per i destinatari, ottenuto moltiplicando - per ciascun gruppo di destinatari - il costo netto di conformità per il numero dei destinatari. In questa operazione è necessario tenere conto delle percentuali di non adeguamento. Infatti, a fronte di situazioni nelle quali i costi sono ineludibili, vi sono molti altri casi in cui i costi possono essere elusi in misura maggiore o minore[16] E' pertanto necessario effettuare una stima della percentuale di destinatari che eluderà, utilizzandola per ridurre il numero dei destinatari considerati.
In molti casi, all'elusione corrisponde l'irrogazione di una sanzione, prevista anch'essa dal

---

[13] In questi casi, si parla di costi *una tantum* se i destinatari modificano, ad esempio, le loro procedure amministrative solo una volta, o richiedono consulenze esterne solo una volta, o acquistano un dato macchinario solo una volta. I costi *strutturali*, o *ricorrenti*, invece, sono costi che si ripresentano annualmente (per una trattazione più specifica della quantificazione dei costi ricorrenti, si veda l'Appendice 6). Talora è possibile incorrere in costi (e benefici) *immediati* (i quali ricorrono all'entrata in vigore del provvedimento), quelli *differiti* o *differibili* (i quali ricorrono in un momento successivo).

[14] I costi di adeguamento per i destinatari sono da intendersi quali costi *netti*, al netto cioè di eventuali cessazioni di costi derivanti dalla normativa quale conseguenza dell'eliminazione o modifica di attività precedentemente svolte dai destinatari. Pertanto, i costi che i destinatari attualmente sopportano per lo svolgimento di attività che risultano soppresse o modificate in seguito all'intervento normativo proposto, vanno sottratti dai costi di conformità. Parimenti, va considerato che in alcuni casi l'adeguamento può anche comportare dei benefici, in termini di risparmi (sul personale, sull'energia, sulle materie prime), o di aumenti di valore di beni posseduti o dei prodotti realizzati (ad esempio di residui e scorte, nel caso in cui il prezzo dei prodotti aumenti). Tali benefici, debitamente stimati, vanno sottratti dal costo totale di conformità.

[15] La stima comprende non solo i costi aggiuntivi (originanti dall'acquisizione di risorse ulteriori) ma i costi di tutte le risorse utilizzate dedicate alle attività emerse o modificate grazie all'intervento normativo proposto. Così, in relazione ai costi del personale, quando l'intervento normativo proposto non richiede l'inserimento di nuove unità, i costi di conformità devono includere il costo del tempo speso dalle unità di personale già presenti in azienda per svolgere le attività richieste dall'intervento normativo proposto. Sempre a titolo assolutamente esemplificativo, tra le fonti di costo o tra i costi riconducibili a obblighi di conformazione alle nuove norme possono essere ricordati anche i seguenti: costi di capitale (terreni, infrastrutture e attrezzature); spese per interessi, disinvestimenti, deprezzamento o azzeramento del valore di beni capitali esistenti; costi operativi (ad esempio supervisione e manutenzione); costi generici di personale, e in particolare, costi di personale connessi alla formazione e all'avvio, accompagnamento, e coordinamento delle innovazioni richieste; spese amministrative (connesse ai nuovi obblighi); costi di ricerche interne; costi energetici; costi di materie prime e di prodotti ausiliari; costi derivanti dalla necessaria esternalizzazione di una parte del processo produttivo; costi di transazione (costi legali, di consulenza); costi per altri servizi resi da terzi; perdita di potenziali profitti; rimanenti costi d'adeguamento (assicurazioni, pulizie, decontaminazione del suolo, gestione di eventuali rifiuti tossici, etc.).

[16] Ad esempio, se si impone l'effettuazione di una perizia geologica, o l'ottenimento di autorizzazioni da parte di uno o più uffici pubblici come condizione dell'avvio dei lavori di costruzione di un edificio, tale costo (che non è solo monetario, ma può essere anche misurato in tempi di attesa, incertezza dell'esito, vincoli ulteriori posti all'attività, etc.) non è eludibile.

provvedimento regolativo. Ai costi per i destinatari vanno quindi aggiunti i costi derivanti dall'applicazione di sanzioni. Se il sistema sanzionatorio fosse perfettamente efficace ed istantaneo, i costi derivanti dall'applicazione di sanzioni sarebbero determinati moltiplicando l'ammontare della sanzione per il numero di soggetti che eludono. Ma se si ritiene che tale condizione di perfetta efficacia non ricorra, allora è opportuno ipotizzare un numero di sanzioni erogate più contenuto rispetto al numero di soggetti che eludono.

5. Valutazione della capacità di resistenza dei destinatari (per i quali l'intervento potrebbe talora comportare oneri non tollerabili, e quindi la cessazione dell'attività regolata).

La fase di stima dei costi netti per i destinatari va completata con la valutazione della capacità degli stessi di sopportare l'impatto netto (costo o beneficio) dell'intervento normativo proposto, continuando a svolgere senza gravi difficoltà l'attività in cui erano impegnati prima dell'entrata in vigore del provvedimento. L'impatto di questo può, infatti, in alcuni casi, compromettere la capacità di sopravvivenza o di sviluppo di particolari gruppi di destinatari, quali ad esempio le unità produttive di piccole dimensioni o le imprese operanti in alcuni settori produttivi o alternativamente i cittadini collocati nelle fasce più basse di reddito [17] Occorre pertanto chiedersi se i gruppi di destinatari coinvolti siano in grado di sopportare i costi che risultano dalla proposta regolativa, e se essa non abbia effetti indesiderabili non immediatamente quantificabili ed evidenti, quali ad esempio una riduzione della capacità innovativa delle imprese. Pronunciarsi sulla capacità di resistenza dei soggetti produttivi non è semplice, poiché tale capacità dipende da un grande numero di fattori diversificati. La valutazione è pertanto affidata al giudizio di chi sviluppa l'analisi. Essa richiede informazioni di tipo qualitativo, su aspetti quali le caratteristiche e le tipologie delle imprese, la loro distribuzione territoriale, i mercati di riferimento, la conformazione dei mercati medesimi. In molti casi, per la valutazione può essere consigliato il ricorso alla consultazione. Il giudizio sulla capacità o viceversa sull'incapacità di resistenza di un dato tipo di destinatari ad una data opzione regolativa non si traduce in una quantificazione di costo, ma piuttosto nell'indicazione del numero delle imprese marginali. Nei casi in cui si ritiene che un gruppo di destinatari non sia in grado di sopportare i costi di adeguamento alla regolamentazione, è possibile ipotizzare il ricorso alla regolazione differenziata o mista.

- BENEFICI ATTESI PER I DESTINATARI DIRETTI

I benefici diretti attesi sono i vantaggi che ricadono sui destinatari diretti del provvedimento. Essi possono talvolta consistere in una riduzione dei rischi tipici dell'attività regolata.

Anche i benefici diretti attesi possono distinguersi in deliberati e collaterali.

ESEMPIO

Nel caso di un provvedimento relativo alla riduzione delle patologie derivanti dall'uso del computer, tramite - poniamo - il divieto di lavorare al computer più di quattro ore al giorno, il beneficio atteso *deliberato* riguarderà la riduzione del numero di tali patologie (ovvero la riduzione del rischio, a carico del lavoratore tipizzato, di incorrervi), e non anche il fatto che il datore di lavoro potrà utilizzare per altri scopi il tempo del lavoratore così liberatosi (beneficio *collaterale*).

[17] Ad esempio, la messa al bando delle reti da pesca derivanti dette "spadare" ha già implicato una drastica riduzione della pesca del pescespada da parte dei pescatori italiani.

Sarà opportuno, pertanto, specificare di volta in volta che stiamo parlando di benefici diretti *deliberati*, nel senso che tali benefici devono corrispondere a obiettivi generali o specifici, nonché a risultati attesi espressamente menzionati. I benefici diretti deliberati vanno inclusi nell'analisi di impatto.
Invece, i benefici diretti *collaterali* (che sono quei benefici i quali ricadono sui destinatari diretti e si riconnettono alla modifica di comportamenti prescritta dal provvedimento, ma non rientrano tra quelli espressamente indicati come desiderabili dagli obiettivi dichiarati del provvedimento), non vanno inclusi nell'analisi d'impatto.

In molti casi la quantificazione dei benefici è resa difficile dal fatto che essi riguardano beni pubblici che non hanno un valore di mercato (c.d. intangibili). Ad esempio, quanto vale una certa riduzione dell'inquinamento atmosferico o dell'inquinamento acustico? Si può dare una risposta riferendosi, a seconda dei casi, al criterio della disponibilità a pagare o al tipo di danni che verrebbero evitati dall'intervento: danni alle persone (riduzione di patologie dell'apparato respiratorio nel caso dell'inquinamento atmosferico, riduzione di patologie uditive o da stress); danni a cose che abbiano di per sé un valore di mercato (ad esempio il deprezzamento degli immobili dovuto alle sostanze inquinanti circolanti nell'atmosfera, o al degrado urbano che si connette all'inquinamento acustico).

- BENEFICI E COSTI PER I DESTINATARI INDIRETTI

Spesso i costi ed i benefici attesi della nuova regolamentazione riguardano destinatari indiretti, vale a dire soggetti le cui condotte non sono oggetto diretto delle disposizioni contenute nel provvedimento stesso.
Alcuni tipici esempi sono:

- la riduzione o l'aumento di effetti nocivi per soggetti esterni all'attività regolata (inquinamento, contaminazione del cibo, esposizione a radiazioni, bassa qualità della vita, etc.);
- la riduzione o l'aumento dei prezzi a carico dei consumatori;
- il miglioramento o il peggioramento della qualità di certi beni o servizi;
- l'aumento o la riduzione della sicurezza di certi cibi, medicinali (e in genere prodotti), servizi, ambienti di lavoro;
- l'aumento o la riduzione della possibilità di scelta tra produttori concorrenti;
- l'aumento o la riduzione della gamma di beni e servizi disponibili;
- l'aumento o la riduzione della capacità di innovazione (specificamente tecnologica, ovvero di processo, di prodotto, di mercato, etc.);
- l'aumento o la riduzione della competitività internazionale di un dato settore produttivo o gruppo di imprese;
- l'apertura dei mercati, con i connessi effetti vantaggiosi per consumatori e imprese entranti e svantaggiosi per i produttori fino a quel momento protetti;
- la riduzione o l'aumento dell'informazione disponibile per le imprese, la forza lavoro, i consumatori, le autorità pubbliche;
- l'aumento o la riduzione dell'occupazione.

Di sovente, i beneficiari del provvedimento non sono i suoi destinatari diretti. Questi ultimi sono, invece, coloro ai quali si richiede di modificare il proprio comportamento

(al fine di salvaguardare l'ambiente, di migliorare l'informazione dei consumatori, e così via).

Un provvedimento che punta a ridurre l'inquinamento idrico marino dovrebbe determinare, tra l'altro, benefici quali la riduzione di malattie connesse alla balneazione in acque non del tutto salubri, ovvero la diminuzione dei costi di spostamento a carico di bagnanti i quali ricercano spiagge pulite in località lontane da quella di residenza, o ancora l'aumento delle presenze turistiche nei pressi delle spiagge bonificate. Tutti questi benefici ricadono sui destinatari indiretti.
Oppure, se alle pasticcerie viene imposto di redigere e porre in evidenza un elenco delle sostanze che compongono i dolci venduti al pubblico, i beneficiari della prescrizione sono i clienti (i quali saranno così più consapevoli di ciò che mangiano, ovvero potranno consumare dolci più sani, se il pasticciere, vincolato alla trasparenza, migliorerà la qualità del proprio prodotto), che non ne sono tuttavia i destinatari diretti.

Anziché parlare semplicemente di benefici indiretti sarà necessario, perciò, individuare i benefici indiretti *deliberati* (nel senso di corrispondenti a obiettivi generali o specifici e risultati attesi espressamente menzionati in sede di redazione delle schede di AIR), i quali vanno inclusi nell'analisi di impatto. Dai benefici indiretti deliberati vanno invece distinti quelli *collaterali*, che sono, anche in questo caso, quei benefici i quali sono prodotti dalla modifica dei comportamenti richiesta dal provvedimento, ma non sono riconducibili agli obiettivi dichiarati del provvedimento stesso. I benefici collaterali non vanno quindi inclusi nell'analisi d'impatto.

Analogo ragionamento vale per i costi. I costi indiretti *deliberati* sono quelli esplicitamente e consapevolmente inflitti a soggetti diversi dai destinatari diretti. I costi indiretti *collaterali* sono quelli che vengono inflitti ai medesimi soggetti in modo non deliberato.
Per lo più tramite la consultazione, l'AIR serve proprio ad aumentare la consapevolezza dei costi indiretti. Una volta venuti in luce certi costi indiretti, sarà possibile scegliere uno strumento regolativo che li eviti, ovvero ritenere tali costi inevitabili, aggiungendoli alla somma dei costi totali. Il fine dell'AIR è quindi di eliminare i costi *collaterali* o di trasformarli in costi *deliberati.*

Mentre la valutazione dei benefici indiretti, tramite l'uso della distinzione tra benefici indiretti deliberati e benefici indiretti collaterali, è facile, perché i primi vanno inclusi nella valutazione di impatto e i secondi no, è molto meno scontata la valutazione dei costi indiretti. Infatti, l'elencazione di tali costi potrebbe proseguire all'infinito perché, diversamente da quanto avviene con i benefici indiretti, non abbiamo un criterio predeterminato e generale da applicare per distinguere i costi rilevanti da quelli irrilevanti.

E' d'altro canto evidente che l'analisi dei costi non può durare un tempo illimitato, né estendersi a qualsivoglia categoria di costi. Pertanto, la raccomandazione pragmatica che è opportuno formulare è quella di limitarsi ai tre tipi di costi indiretti che vengono di seguito illustrati (così come richiamati nell'Allegato C della direttiva, lettera f).

- Altri tipi di costi e benefici: costi e benefici ricadenti sulla struttura e sul funzionamento dei mercati
La regolamentazione può in varia misura comportare vantaggi o ostacoli alla concorrenza, favorendo o compromettendo un efficiente funzionamento del mercato.

ESEMPIO
Una rigida e dettagliata specificazione delle caratteristiche dei prodotti può in concreto costituire una restrizione alla concorrenza, favorendo certi produttori a scapito di altri, oltre ad ostacolare l'innovazione di prodotto così come di processo.

- Altri tipi di costi e benefici: costi e benefici occupazionali
La regolamentazione delle attività produttive (ad esempio, quelle relative alla sicurezza del lavoro) e quella sui beni e servizi in commercio possono avere effetti significativi sui livelli occupazionali delle imprese interessate - direttamente o indirettamente - dal provvedimento.

ESEMPIO
Una regolamentazione che imponga oneri su un produttore nazionale di autovetture, determinando una riduzione nelle vendite, può riflettersi negativamente sia sui livelli occupazionali di tale produttore sia su quelli del settore della componentistica.

Per quanto riguarda gli effetti occupazionali ricadenti sui destinatari diretti della normativa (diminuzione dei lavoratori occupati presso l'impresa produttrice di autoveicoli, nell'esempio precedente), essi non vanno in genere considerati tra gli oneri, dato che ciò comporterebbe una doppia computazione (vedi oltre il paragrafo relativo alle Tecniche). Se rilevanti, andrebbero tuttavia considerati tra gli effetti distributivi. Gli effetti occupazionali ricadenti sui destinatari indiretti vanno invece considerati, in assenza di una valutazione alternativa di tali oneri indiretti (nell'esempio, di quelli per le imprese componentistiche).

In generale, gli effetti occupazionali, sui destinatari diretti o indiretti, vanno considerati da un punto di vista molto ampio, che vada oltre le singole imprese interessate dal provvedimento, abbracciando un intero settore produttivo o l'intero sistema economico. Bisogna inoltre tenere presente la regolamentazione esistente negli altri paesi.

Inoltre, effetti negativi o positivi nel breve periodo possono cambiare di segno se si considera un più ampio arco temporale. Ad esempio, una modifica di un processo produttivo imposta da un nuovo provvedimento potrebbe, in certi casi, mettere un'azienda in condizione di competere più efficacemente in futuro, ad esempio perché i legislatori dei paesi che costituiscono mercati di riferimento hanno adottato un provvedimento analogo.

In definitiva, gli effetti occupazionali non vanno considerati nell'ottica del singolo posto che sembra perdersi in un dato momento e in una data azienda, bensì in una prospettiva diacronica e di sistema.

- Altri tipi di costi e benefici: costi e benefici di tipo sociale
Essi, in generale, fanno riferimento a benefici e a costi diffusi, spesso non immediatamente riconducibili a valori monetari (salute, riservatezza, dignità personale, igiene, qualità ambientale o urbana, diritti del consumatore, etc.). Per l'individuazione e la valutazione di questa categoria di costi appaiono particolarmente utili le procedure di consultazione.

3. TECNICHE

Disponibilità a pagare

La valutazione dei benefici può basarsi sul concetto della disponibilità a pagare, ossia di quanto gli individui sarebbero disposti a pagare per conseguire i medesimi benefici.

Se i benefici non hanno un prezzo di mercato, per identificare la disponibilità a pagare degli individui si può far riferimento alle cosiddette preferenze rivelate indirettamente o alle preferenze dichiarate. Le prime vengono evidenziate dagli scambi che avvengono su di un mercato collegato al bene o servizio che non viene direttamente scambiato (ad esempio il prezzo che si è disposti a pagare per evitare i rumori può essere rivelato dalla differenza tra il prezzo delle case in zone trafficate e non trafficate). Le seconde possono essere identificate sulla base di interviste e di questionari. In entrambi i casi le valutazioni ottenute devono essere considerate con cautela. Nel primo caso, occorre tenere conto del fatto che ci possono essere altri fattori che influiscono sul valore degli scambi che avvengono sul mercato e che sono correlati con il fattore di cui si vuole ottenere la valutazione (per esempio in genere le zone meno trafficate sono zone residenziali, per cui la differenza di prezzo dipende anche da altri fattori ambientali). Nel secondo caso (preferenze dichiarate), l'affidabilità dei risultati dipende dall'accuratezza della rilevazione, quindi dalla costruzione delle domande, dalla scelta del campione, dall'attendibilità delle risposte, etc.

Costo Opportunità

Nella valutazione dei costi va richiamato il criterio del costo opportunità, ossia del valore della più interessante attività che si potrebbe realizzare con le risorse assorbite dal provvedimento. Tale grandezza può essere approssimativamente determinata sulla base del valore delle suddette risorse. Ad esempio, qualora il provvedimento comporti l'impiego del tempo di un individuo, il costo opportunità può essere approssimato dal reddito che l'individuo produrrebbe nel medesimo arco di tempo (si veda oltre).

Valutazione del tempo e del costo del personale

Un tipico esempio di beneficio o di costo non immediatamente monetizzabile è rappresentato dal tempo risparmiato o perso a causa del provvedimento (es. tempi di attesa, tempi di spostamento ecc.).

Una prima valutazione del beneficio/costo in termini monetari può essere basata sulla retribuzione media oraria dei soggetti coinvolti. Nel caso di soggetti che non percepiscono redditi da lavoro (pensionati, studenti) si potrebbe utilizzare la retribuzione oraria media da lavoro dipendente nell'economia. E' possibile applicare una percentuale ragionevolmente inferiore della retribuzione motivando adeguatamente i motivi della scelta.
Nel caso si esamini l'impatto sulle imprese di adempimenti che richiedono l'impiego di personale, il costo deve includere, oltre alla retribuzione del personale incaricato, i contributi sociali a carico del datore di lavoro e, nel caso si valuti che l'impresa debba assumere nuovo personale a seguito del provvedimento, anche i costi di selezione.

Rischio di una doppia computazione dei costi e dei benefici
Nell'effettuazione dell'AIR è importante identificare ed includere tutti gli elementi rilevanti dell'impatto di un provvedimento di regolamentazione. Tuttavia è necessario evitare che un certo costo o un certo beneficio venga contato due o più volte.

ESEMPIO

Nella valutazione dei benefici di una regolamentazione che aumenta la sicurezza sulla strada si configurerebbe come doppia computazione il sommare i benefici della riduzione degli incidenti ed il calo delle tariffe delle polizze assicurative per gli incidenti automobilistici (dovuto alla riduzione del rischio di incidente derivante dalla regolamentazione). Dato che i premi assicurativi sono semplici trasferimenti (vedi oltre), sommare il calo delle tariffe ai benefici di quello degli incidenti è inappropriato.
Un secondo esempio di possibile doppia computazione riguarda l'analisi dei provvedimenti volti ad incrementare la sicurezza sul lavoro. Tipicamente, essi comportano oneri per i produttori. A seguito di tali oneri, potrebbe determinarsi un aumento dei prezzi di vendita. E' metodologicamente sbagliato per la quantificazione dei costi e benefici, computare sia l'incremento di costi di produzione sia l'eventuale maggiorazione dei prezzi di vendita.

Trasferimenti ed effetti redistributivi
Si ha un trasferimento in tutti i casi in cui si verifica uno spostamento di ricchezza da un gruppo ad un altro della popolazione, senza avere effetto sull'ammontare totale di risorse e ricchezza della società. Un tipico esempio è dato dai sistemi assicurativi, che determinano soltanto una redistribuzione di ricchezza (se si prescinde, per semplicità, dai costi amministrativi di gestione).
In questi casi la regola generale da seguire è quella di non includere i trasferimenti nelle stime dei costi e dei benefici della regolamentazione. Piuttosto questi devono essere inseriti in una sezione a parte che indichi gli effetti redistributivi della regolamentazione.
E' chiaramente ammissibile che un provvedimento di regolamentazione venga giudicato desiderabile in base ai suoi effetti di trasferimento. Tuttavia l'impatto in termini di trasferimento deve essere mantenuto distinto dall'impatto in costi e benefici per ragioni di chiarezza e per valutare in maniera più precisa le opzioni alternative (dato che, in questo caso, un intervento di natura non regolatoria che determini il trasferimento potrebbe essere preferibile).

Riferimenti temporali per l'analisi

In generale, per tutti i benefici ed i costi vanno individuati gli anni in cui si prevede che essi si realizzino. Quando il provvedimento genera costi e benefici che si può presupporre si mantengano approssimativamente costanti in ciascun anno è possibile, per semplificare l'analisi, procedere alla valutazione del beneficio netto rilevato per un unico anno, prendendo come riferimento l'anno in cui il provvedimento entrerà a regime. Nei casi in cui il riferimento ad un unico periodo di tempo non sia appropriato sarà necessario definire uno specifico arco temporale, identificare tutti i costi ed i benefici relativi a ciascun anno incluso in tale periodo e, per gli importi monetari, procedere all'attualizzazione (si veda il paragrafo successivo).

L'orizzonte temporale da utilizzare per l'attualizzazione deve coincidere, per quanto possibile, con il periodo per il quale si ritiene che il provvedimento continuerà a generare costi e benefici significativi. Una valutazione basata su un periodo di 10 anni dovrebbe comunque essere sufficiente nella maggior parte dei casi.

Attualizzazione e beneficio netto complessivo

Per calcolare una misura del beneficio netto monetario complessivo, ove ciò è possibile, è spesso necessario confrontare costi e benefici monetari riferiti ad anni diversi (e pertanto non omogenei). Il procedimento di omogeneizzazione di grandezze monetarie prende il nome di *attualizzazione* [18]

I valori monetari dei benefici e dei costi andrebbero espressi ai prezzi di un anno base (ad esempio, quello di entrata in vigore del provvedimento). In questo caso, nella fase di sperimentazione, il tasso di sconto da utilizzare per l'attualizzazione è il 3%. E' comunque possibile considerare diversi valori del tasso di sconto, purché vengano motivati. Nel caso in cui sia particolarmente difficile esprimere i benefici ed i costi in

[18] Per rendere omogenee grandezze monetarie riferite a periodi di tempo diversi ed essere dunque in grado di calcolare una misura del beneficio netto complessivo, ogni importo monetario riferibile ad un generico anno **t+n** dovrà essere attualizzato moltiplicandolo per il fattore di sconto $\frac{1}{(1+i)^n}$, laddove **i** è un tasso di sconto sociale, ed **n** è il numero di anni trascorsi dall'entrata in vigore del provvedimento (anno t).

A titolo di esempio, un beneficio di 100 lire nel 2003 relativo a un provvedimento destinato ad entrare in vigore nel 2001, scontato al tasso sociale nominale del 5 % (vedi oltre), corrisponde al valore attualizzato al 2001 di 90,7 lire = $\frac{100}{(1+0.05)^2}$

Il beneficio netto complessivo dell'opzione regolatoria in esame, calcolato nell'anno di entrata in vigore del provvedimento, sarà individuato dalla somma:

$$BN_t = B_t - C_t + \frac{B_{t+1} - C_{t+1}}{(1+i)} + \frac{B_{t+2} - C_{t+2}}{(1+i)^2} + \frac{B_{t+3} - C_{t+3}}{(1+i)^3} + \ldots + \frac{B_{t+N} - C_{t+N}}{(1+i)^N},$$

che sinteticamente può indicarsi come $BN_t = \sum_{n=0}^{N} \frac{B_{t+n} - C_{t+n}}{(1+i)^n}$,

dove **N** è il numero complessivo di periodi in cui il provvedimento eserciterà i propri effetti significativi e B_{t+n} e C_{t+n} rappresentano rispettivamente il valore monetario dei benefici e dei costi attribuibili all'anno t+n.

termini di prezzi dell'anno base, il tasso di sconto nominale da applicare ai valori a prezzi correnti nella fase di sperimentazione è il 5%.

Analisi di sensibilità dei risultati

L'obiettivo dell'analisi di sensibilità è quello di evidenziare quanto i benefici netti previsti siano sensibili a variazioni nelle assunzioni fatte per misurarli. In altri termini, di quanto varia il risultato in seguito ad una variazione delle ipotesi che lo determinano. Ciò perché l'inevitabile approssimazione delle stime può produrre un risultato opposto a quello che si otterrebbe conoscendo i costi e i benefici con esattezza.
Per effettuare questo tipo di analisi è fondamentale scegliere accuratamente le fonti di incertezza che hanno il maggiore impatto sui risultati. In particolare, le principali variabili che influiscono sulle stime dell'analisi costi benefici sono: il livello dei prezzi, il tasso di sconto, gli effetti quantitativi dell'opzione regolatoria (ad esempio, le quantità domandate e offerte di beni e servizi e gli altri effetti materiali).
Se il segno dei benefici netti ovvero l'ordinamento sulla base dei benefici netti delle varie opzioni considerate non cambia modificando le assunzioni su uno o più parametri, l'analisi è *robusta* e i risultati sono affidabili.
Se un singolo fattore ha un'importanza cruciale nel decidere l'opportunità di intraprendere un'azione regolatoria, l'analisi di sensitività può servire a identificare il valore di soglia di questo fattore oltre il quale (o al di sotto del quale) non sarebbe conveniente intraprendere l'opzione. Ad esempio, se il livello del tasso di sconto è troppo elevato, il valore attuale dei benefici netti dell'intervento può diventare troppo poco significativo per giustificare l'iniziativa.
La principale metodologia che viene utilizzata per l'analisi di sensibilità è l'analisi di sensibilità parziale, che consiste nel far variare una delle assunzioni mantenendo costanti le altre.

4. INDICAZIONI SULLE DIVERSE FORME DI ANALISI COSTI-BENEFICI

La tavola illustra in sintesi alcune delle forme di analisi costi-benefici, con i relativi vantaggi e svantaggi.

Tab. 1 – Alcuni approcci alla valutazione di impatto

Metodologia	Ambito tradizionale di applicazione	Descrizione	Vantaggi	Svantaggi
Analisi costi-benefici (ACB)	Politiche, programmi o progetti di particolare complessità, con ricadute multisettoriali.	Esamina i principali aspetti di costo e di beneficio dell'ipotesi regolatoria.	Costituisce uno strumento completo di analisi; esprime un giudizio complessivo e non condizionato.	Richiede una scelta ponderata delle categorie di costo e beneficio. E' impegnativa in termini di risorse impiegate per l'analisi.
Analisi costi-efficacia (ACE)	Casi in cui i benefici siano predefiniti con precisione e non varino tra le diverse opzioni considerate.	Determina il costo per unità di beneficio preassegnata.	E' più semplice da applicare rispetto alla ACB. Gradua le opzioni regolatorie rispetto all'efficacia.	Non è conclusiva rispetto alla scelta tra opzioni che producono benefici diversi.
Analisi dei costi (AC)	Casi in cui i benefici siano predefiniti con precisione e non varino tra le diverse opzioni considerate.	Quantifica i costi (pubblici e privati) dell'opzione regolatoria.	E' più semplice da applicare rispetto alla ACE.	Non considera i benefici dell'opzione regolatoria.
Analisi dei benefici (AB)	Casi in cui i costi siano predefiniti con precisione e non varino tra le diverse opzioni considerate.	Quantifica i benefici (pubblici e privati) dell'opzione regolatoria.	E' più semplice da applicare rispetto alla ACB.	Non considera i costi dell'opzione regolatoria.
Analisi di rischio (AR)	Politiche ambientali, della salute, dei rischi sul lavoro, etc.	Determina i rischi diretti associati all'opzione regolatoria.	Focalizza l'analisi sui soli aspetti di efficacia nella riduzione del rischio: è più semplice da applicare rispetto a ACB e ACE.	Non considera effetti diversi dalla riduzione dei rischi diretti.
Analisi rischio-rischio (ARR)	Politiche ambientali, della salute, dei rischi sul lavoro, etc..	Determina i rischi diretti ed indiretti associati all'opzione regolatoria.	Focalizza l'analisi sugli aspetti di efficienza ed efficacia di riduzione del rischio: è più semplice da applicare rispetto a ACB e ACE.	Non considera effetti diversi dalla riduzione dei rischi.

01A0787

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

ABRUZZO

◇ **CHIETI**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI - DE LUCA
Via A. Herio, 21

◇ **PESCARA**
LIBRERIA COSTANTINI DIDATTICA
Corso V. Emanuele, 146
LIBRERIA DELL'UNIVERSITÀ
Via Galilei (ang. via Gramsci)

◇ **SULMONA**
LIBRERIA UFFICIO IN
Circonv. Occidentale, 10

◇ **TERAMO**
LIBRERIA DE LUCA
Via Riccitelli, 6

BASILICATA

◇ **MATERA**
LIBRERIA MONTEMURRO
Via delle Beccherie, 69
GULLIVER LIBRERIE
Via del Corso, 32

◇ **POTENZA**
LIBRERIA PAGGI ROSA
Via Pretoria

CALABRIA

◇ **CATANZARO**
LIBRERIA NISTICÒ
Via A. Daniele, 27

◇ **COSENZA**
LIBRERIA DOMUS
Via Monte Santo, 70/A

◇ **PALMI**
LIBRERIA IL TEMPERINO
Via Roma, 31

◇ **REGGIO CALABRIA**
LIBRERIA L'UFFICIO
Via B. Buozzi, 23/A/B/C

◇ **VIBO VALENTIA**
LIBRERIA AZZURRA
Corso V. Emanuele III

CAMPANIA

◇ **ANGRI**
CARTOLIBRERIA AMATO
Via del Goti, 11

◇ **AVELLINO**
LIBRERIA GUIDA 3
Via Vasto, 15
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Matteotti, 30-32
CARTOLIBRERIA CESA
Via G. Nappi, 47

◇ **BENEVENTO**
LIBRERIA LA GIUDIZIARIA
Via F. Paga, 11
LIBRERIA MASONE
Viale Rettori, 71

◇ **CASERTA**
LIBRERIA GUIDA 3
Via Caduti sul Lavoro, 29-33

◇ **CASTELLAMMARE DI STABIA**
LINEA SCUOLA
Via Raiola, 69/D

◇ **CAVA DEI TIRRENI**
LIBRERIA RONDINELLA
Corso Umberto I, 253

◇ **ISCHIA PORTO**
LIBRERIA GUIDA 3
Via Sogliuzzo

◇ **NAPOLI**
LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO
Via Caravita, 30
LIBRERIA GUIDA 1
Via Portalba, 20-23
LIBRERIA GUIDA 2
Via Merliani, 118
LIBRERIA I.B.S.
Salita del Casale, 18

◇ **NOCERA INFERIORE**
LIBRERIA LEGISLATIVA CRISCUOLO
Via Fava, 51;

◇ **NOLA**
LIBRERIA EDITRICE LA RICERCA
Via Fonseca, 59

◇ **POLLA**
CARTOLIBRERIA GM
Via Crispi

◇ **SALERNO**
LIBRERIA GUIDA
Corso Garibaldi, 142

EMILIA-ROMAGNA

◇ **BOLOGNA**
LIBRERIA GIURIDICA CERUTI
Piazza Tribunali, 5/F
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Castiglione, 1/C
GIURIDICA EDINFORM
Via delle Scuole, 38

◇ **CARPI**
LIBRERIA BULGARELLI
Corso S. Cabassi, 15

◇ **CESENA**
LIBRERIA BETTINI
Via Vescovado, 5

◇ **FERRARA**
LIBRERIA PASELLO
Via Canonica, 16-18

◇ **FORLÌ**
LIBRERIA CAPPELLI
Via Lazzaretto, 51
LIBRERIA MODERNA
Corso A. Diaz, 12

◇ **MODENA**
LIBRERIA GOLIARDICA
Via Berengario, 60

◇ **PARMA**
LIBRERIA PIROLA PARMA
Via Farini, 34/D

◇ **RAVENNA**
LIBRERIA GIURIDICA DI FERMANI MAURIZIO
Via Corrado Ricci, 12

◇ **REGGIO EMILIA**
LIBRERIA MODERNA
Via Farini, 1/M

◇ **RIMINI**
LIBRERIA DEL PROFESSIONISTA
Via XXII Giugno, 3

FRIULI-VENEZIA GIULIA

◇ **GORIZIA**
CARTOLIBRERIA ANTONINI
Via Mazzini, 16

◇ **PORDENONE**
LIBRERIA MINERVA
Piazzale XX Settembre, 22/A

◇ **TRIESTE**
LIBRERIA TERGESTE
Piazza Borsa, 15 (gall. Tergesteo)

◇ **UDINE**
LIBRERIA BENEDETTI
Via Mercatovecchio, 13
LIBRERIA TARANTOLA
Via Vittorio Veneto, 20

LAZIO

◇ **FROSINONE**
LIBRERIA EDICOLA CARINCI
Piazza Madonna della Neve, s.n.c.

◇ **LATINA**
LIBRERIA GIURIDICA LA FORENSE
Viale dello Statuto, 28-30

◇ **RIETI**
LIBRERIA LA CENTRALE
Piazza V. Emanuele, 8

◇ **ROMA**
LIBRERIA ECONOMICO GIURIDICA
Via S. Maria Maggiore, 121
LIBRERIA DE MIRANDA
Viale G. Cesare, 51/E-F-G
LIBRERIA LAURUS ROBUFFO
Via San Martino della Battaglia, 35
LIBRERIA L'UNIVERSITARIA
Viale Ippocrate, 99
LIBRERIA IL TRITONE
Via Tritone, 61/A
LIBRERIA MEDICHINI
Via Marcantonio Colonna, 68-70
LA CONTABILE
Via Tuscolana, 1027

◇ **SORA**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Abruzzo, 4

◇ **TIVOLI**
LIBRERIA MANNELLI
Viale Mannelli, 10

◇ **VITERBO**
LIBRERIA "AR"
Palazzo Uffici Finanziari - Loc. Pietrare
LIBRERIA DE SANTIS
Via Venezia Giulia, 5

LIGURIA

◇ **CHIAVARI**
CARTOLERIA GIORGINI
Piazza N.S. dell'Orto, 37-38

◇ **GENOVA**
LIBRERIA GIURIDICA DI A. TERENGHI & DARIO CERIOLI
Galleria E. Martino, 9

◇ **IMPERIA**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI - DI VIALE
Viale Matteotti, 43/A-45

LOMBARDIA

◇ **BRESCIA**
LIBRERIA QUERINIANA
Via Trieste, 13

◇ **BRESSO**
LIBRERIA CORRIDONI
Via Corridoni, 11

◇ **BUSTO ARSIZIO**
CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO
Via Milano, 4

◇ **COMO**
LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI
Via Mentana, 15

◇ **GALLARATE**
LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI
Via Pulicelli, 1 (ang. p. risorgimento)
LIBRERIA TOP OFFICE
Via Torino, 8

◇ **LECCO**
LIBRERIA PIROLA - DI LAZZARINI
Corso Mart. Liberazione, 100/A

◇ **LODI**
LA LIBRERIA S.a.s.
Via Defendente, 32

◇ **MANTOVA**
LIBRERIA ADAMO DI PELLEGRINI
Corso Umberto I, 32

◇ **MILANO**
LIBRERIA CONCESSIONARIA IPZS-CALABRESE
Galleria V. Emanuele II, 13-15
FOROBONAPARTE S.r.l.
Foro Bonaparte, 53

◇ **MONZA**
LIBRERIA DELL'ARENGARIO
Via Mapelli, 4

◇ **PAVIA**
LIBRERIA GALASSIA
Corso Mazzini, 28

◇ **VARESE**
LIBRERIA PIROLA - DI MITRANO
Via Albuzzi, 8

Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

MARCHE

◇ **ANCONA**
LIBRERIA FOGOLA
Piazza Cavour, 4-5-6
◇ **ASCOLI PICENO**
LIBRERIA PROSPERI
Largo Crivelli, 8
◇ **MACERATA**
LIBRERIA UNIVERSITARIA
Via Don Minzoni, 6
◇ **PESARO**
LIBRERIA PROFESSIONALE MARCHIGIANA
Via Mameli, 34
◇ **S. BENEDETTO DEL TRONTO**
LA BIBLIOFILA
Via Ugo Bassi, 38

MOLISE

◇ **CAMPOBASSO**
LIBRERIA GIURIDICA DI.E.M.
Via Capriglione, 42-44
CENTRO LIBRARIO MOLISANO
Viale Manzoni, 81-83

PIEMONTE

◇ **ALBA**
CASA EDITRICE I.C.A.P.
Via Vittorio Emanuele, 19
◇ **ALESSANDRIA**
LIBRERIA INTERNAZIONALE BERTOLOTTI
Corso Roma, 122
◇ **BIELLA**
LIBRERIA GIOVANNACCI
Via Italia, 14
◇ **CUNEO**
CASA EDITRICE ICAP
Piazza dei Galimberti, 10
◇ **NOVARA**
EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA
Via Costa, 32
◇ **TORINO**
LIBRERIA DEGLI UFFICI
Corso Vinzaglio, 11
◇ **VERBANIA**
LIBRERIA MARGAROLI
Corso Mameli, 55 - Intra
◇ **VERCELLI**
CARTOLIBRERIA COPPO
Via Galileo Ferraris, 70

PUGLIA

◇ **ALTAMURA**
LIBRERIA JOLLY CART
Corso V. Emanuele, 16
◇ **BARI**
CARTOLIBRERIA QUINTILIANO
Via Arcidiacono Giovanni, 9
LIBRERIA PALOMAR
Via P. Amedeo, 176/B
LIBRERIA LATERZA GIUSEPPE & FIGLI
Via Sparano, 134
LIBRERIA FRATELLI LATERZA
Via Crisanzio, 16
◇ **BRINDISI**
LIBRERIA PIAZZO
Corso Garibaldi, 38/A
◇ **CERIGNOLA**
LIBRERIA VASCIAVEO
Via Gubbio, 14
◇ **FOGGIA**
LIBRERIA PATIERNO
Via Dante, 21
◇ **LECCE**
LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO
Via Palmieri, 30
◇ **MANFREDONIA**
LIBRERIA IL PAPIRO
Corso Manfredi, 126
◇ **MOLFETTA**
LIBRERIA IL GHIGNO
Via Campanella, 24
◇ **TARANTO**
LIBRERIA FUMAROLA
Corso Italia, 229

SARDEGNA

◇ **CAGLIARI**
LIBRERIA F.LLI DESSÌ
Corso V. Emanuele, 30-32
◇ **ORISTANO**
LIBRERIA CANU
Corso Umberto I, 19
◇ **SASSARI**
LIBRERIA MESSAGGERIE SARDE
Piazza Castello, 11
LIBRERIA AKA
Via Roma, 42

SICILIA

◇ **ACIREALE**
LIBRERIA S.G.C. ESSEGICI S.a.s.
Via Caronda, 8-10
CARTOLIBRERIA BONANNO
Via Vittorio Emanuele, 194
◇ **AGRIGENTO**
TUTTO SHOPPING
Via Panoramica dei Templi, 17
◇ **CALTANISSETTA**
LIBRERIA SCIASCIA
Corso Umberto I, 111
◇ **CASTELVETRANO**
CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA
Via Q. Sella, 106-108
◇ **CATANIA**
LIBRERIA LA PAGLIA
Via Etnea, 393
LIBRERIA ESSEGICI
Via F. Riso, 56
LIBRERIA RIOLO FRANCESCA
Via Vittorio Emanuele, 137
◇ **GIARRE**
LIBRERIA LA SENORITA
Corso Italia, 132-134
◇ **MESSINA**
LIBRERIA PIROLA MESSINA
Corso Cavour, 55
◇ **PALERMO**
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO
Via Ruggero Settimo, 37
LIBRERIA FORENSE
Via Maqueda, 185
LIBRERIA S.F. FLACCOVIO
Piazza V. E. Orlando, 15-19
LIBRERIA MERCURIO LI.CA.M.
Piazza S. G. Bosco, 3
LIBRERIA DARIO FLACCOVIO
Viale Ausonia, 70
LIBRERIA CICALA INGUAGGIATO
Via Villaermosa, 28
LIBRERIA SCHOOL SERVICE
Via Galletti, 225
◇ **S. GIOVANNI LA PUNTA**
LIBRERIA DI LORENZO
Via Roma, 259
◇ **SIRACUSA**
LA LIBRERIA DI VALVO E SPADA
Piazza Euripide, 22
◇ **TRAPANI**
LIBRERIA LO BUE
Via Cascio Cortese, 8

TOSCANA

◇ **AREZZO**
LIBRERIA PELLEGRINI
Via Cavour, 42
◇ **FIRENZE**
LIBRERIA PIROLA «già Etruria»
Via Cavour, 46/R
LIBRERIA MARZOCCO
Via de' Martelli, 22/R
LIBRERIA ALFANI
Via Alfani, 84-86/R
◇ **GROSSETO**
NUOVA LIBRERIA
Via Mille, 6/A
◇ **LIVORNO**
LIBRERIA AMEDEO NUOVA
Corso Amedeo, 23-27
LIBRERIA IL PENTAFOGLIO
Via Fiorenza, 4/B
◇ **LUCCA**
LIBRERIA BARONI ADRI
Via S. Paolino, 45-47
LIBRERIA SESTANTE
Via Montanara, 37
◇ **MASSA**
LIBRERIA IL MAGGIOLINO
Via Europa, 19
◇ **PISA**
LIBRERIA VALLERINI
Via dei Mille, 13
◇ **PISTOIA**
LIBRERIA UNIVERSITARIA TURELLI
Via Macallè, 37
◇ **PRATO**
LIBRERIA GORI
Via Ricasoli, 25
◇ **SIENA**
LIBRERIA TICCI
Via delle Terme, 5-7
◇ **VIAREGGIO**
LIBRERIA IL MAGGIOLINO
Via Puccini, 38

TRENTINO-ALTO ADIGE

◇ **TRENTO**
LIBRERIA DISERTORI
Via Diaz, 11

UMBRIA

◇ **FOLIGNO**
LIBRERIA LUNA
Via Gramsci, 41
◇ **PERUGIA**
LIBRERIA SIMONELLI
Corso Vannucci, 82
LIBRERIA LA FONTANA
Via Sicilia, 53
◇ **TERNI**
LIBRERIA ALTEROCCA
Corso Tacito, 29

VENETO

◇ **BELLUNO**
LIBRERIA CAMPDEL
Piazza Martiri, 27/D
◇ **CONEGLIANO**
LIBRERIA CANOVA
Via Cavour, 6/B
◇ **PADOVA**
LIBRERIA DIEGO VALERI
Via Roma, 114
◇ **ROVIGO**
CARTOLIBRERIA PAVANELLO
Piazza V. Emanuele, 2
◇ **TREVISO**
CARTOLIBRERIA CANOVA
Via Calmaggiore, 31
◇ **VENEZIA-MESTRE**
LIBRERIA SAMBO
Via Torre Belfredo, 60
◇ **VERONA**
LIBRERIA L.E.G.I.S.
Via Adigetto, 43
LIBRERIA GIURIDICA EDITRICE
Via Costa, 5
◇ **VICENZA**
LIBRERIA GALLA 1880
Corso Palladio, 11